

Motivaciones y dificultades en el ingreso de Chile a la Organización de las Naciones Unidas

Motivations and Difficulties in Chile's Entry Into United Nations

Yévenes-Canales, Daniel

Universidad Católica de la Santísima Concepción, Chile

dyevenes@ucsc.cl

 <https://orcid.org/0000-0001-7211-0813>

Resumen

Este artículo analiza la labor política de Chile durante su ingreso a la Organización de las Naciones Unidas. Este proceso, que inició con la Conferencia de San Francisco y finalizó con la aprobación de la Carta de las Naciones Unidas en el Congreso Nacional, estuvo enmarcada por presiones tanto internas como externas. En el primer caso se evidenció la designación parlamentaria en la delegación chilena sustentadas en una representación proporcional de los partidos políticos, estos a partir de los resultados electorales en marzo de 1945; mientras que, en la segunda, se observaron presiones de las grandes potencias que incidieron durante la Conferencia de San Francisco y que trascendieron en la discusión de la Carta de las Naciones Unidas en ambas cámaras legislativas. La investigación se basa en literatura especializada y en archivos del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Biblioteca del Congreso Nacional y de documentos oficiales de los Estados Unidos.

Palabras clave: Chile, política exterior, Conferencia de San Francisco, Naciones Unidas, Congreso Nacional, partidos políticos.

Abstract

This article analyzes the political work of Chile during its entry into United Nations. This process, which began with the San Francisco Conference and culminated with the approval of the United Nations Charter in the National Congress, was constituted by both internal and external pressures. The first case is evidenced in the parliamentary appointment of the Chilean delegation based on a proportional representation of the political parties based on the electoral results of March 1945; while the second, is observed in the pressures sustained by the great powers that influenced the course of the San Francisco Conference and that transcended the discussion of the Charter of United Nations, having repercussions in both legislative chambers. The research is based on specialized literature and archives of the Ministry of Foreign Affairs of Chile, the Library of National Congress and official documents of the United States.

Keywords: Chile, foreign affairs, San Francisco Conference, United Nations, National Congress, political parties.

Recibido: 22 de junio de 2024 - **Aceptado:** 21 de octubre de 2024

1. Introducción

El 25 de abril 1945 se produjo la Conferencia de San Francisco, una cita multilateral que congregó a las delegaciones de 50 países, las cuales se encontraban divididas entre los cinco grandes (Estados Unidos, Unión Soviética, Reino Unido, Francia y la República de China)

junto al resto de la comunidad internacional que se encontraban integradas por las naciones pequeñas; más allá de las diferencias en la categorización entre Estados, el único propósito de la reunión era acordar las bases que dieran origen a la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Ahora bien, el contexto histórico en que se enmarcó esta coyuntura correspondía a las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial; es decir, cuando la guerra aún continuaba desarrollándose en diversos frentes, el mundo se reunió para elaborar de forma democrática un ordenamiento jurídico que contaría con el consenso liberal-comunista y fundamentándose en los errores de su predecesora, la Sociedad de Naciones (SDN). Esta nueva entidad tendría como premisa superar definitivamente el uso de la guerra como medio para resolver disputas políticas, respaldándose en lo estipulado en la Carta de la ONU y en las garantías proporcionadas por el Consejo de Seguridad.

Bajo este contexto, y considerando la importancia de la Conferencia de San Francisco en el devenir del escenario internacional en la segunda mitad del siglo XX, nos planteamos la siguiente interrogante: ¿Cuál fue la posición política del presidente Juan Antonio Ríos (1942-1946) durante el ingreso de Chile a la ONU?

La literatura especializada muestra que durante este periodo se conformó un nuevo

orden internacional. Este orden trascendería, pocos meses después de la guerra, como uno de los antecedentes que daría inicio a un conflicto indirecto entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, conocido como la Guerra Fría (1945-1991). En este contexto, Eric Hobsbawm (1999) argumenta que esta coyuntura no fue un escenario catastrófico. Por el contrario, sostiene que el temor a una nueva guerra mundial era una retórica sin sustento empírico, provocada por la opinión pública. A su entender, un enfrentamiento entre potencias nucleares era improbable, ya que los gobiernos de Washington y Moscú mantenían un equilibrio de poder basado en el respeto a las esferas de influencia previamente acordadas.

Ahora bien, respecto al origen del conflicto bipolar, hay que tener en consideración que existen diversas interpretaciones y perspectivas.¹ En el caso de Robert McMahon (2009), establece que una de las dificultades que impulsaron la Guerra Fría fue la muerte del presidente Franklin Delano Roosevelt (1933-1945); esto se debió porque más allá de las percepciones negativas que existían sobre

el comunismo, para el mandatario estadounidense todavía era factible mantener una coexistencia pacífica con la Unión Soviética al considerar las relaciones positivas contraídas con Joseph Stalin (1922-1952) en los albores de la guerra. Sin embargo, tras la muerte de Roosevelt esta posibilidad fue descartada por Stalin ante la desconfianza existente con su sucesor, Harry Truman (1945-1953).

En relación con esta última figura, Ian Kershaw (2016) formula que la percepción de Truman sobre el comunismo era vista inicialmente como una amenaza poco probable para los intereses de los Estados Unidos debido a la distancia geográfica con la Unión Soviética; sin embargo, esto era contrastado por la visión de Joseph Stalin, quien veía que el orden existente en Europa resultaba en una amenaza permanente para la Unión Soviética. Por ende, para contrarrestar esta situación era necesario establecer en sus fronteras un bloque prosoviético que impidiera la repetición de nuevas incursiones militares.

Como se pudo apreciar, este esbozo heurístico nos permitió establecer que los orígenes del

conflicto bipolar radicaban desde exageraciones de la opinión pública, factores accidentales como fue la muerte de Roosevelt, cierta indiferencia de los Estados Unidos con el comunismo, hasta los intereses expansionistas de la Unión Soviética en Europa. Sin embargo, hay un factor que no ha sido abordado en profundidad y es el rol ejercido por las grandes potencias durante las conferencias interaliadas que diseñaron el escenario internacional bajo la tutela de la ONU.²

En este sentido, Juan José Bremer (2017) establece que, si bien existía un consenso entre los cinco grandes en impulsar la creación un nuevo organismo internacional, del mismo modo existían diferencias sustantivas en el sistema de votación que tendría el Consejo de Seguridad. Para Moscú era inaceptable que existiera igualdad jurídica dentro de la organización sin tener en cuenta el desgaste demográfico realizado durante la guerra; por estas razones, bajo su perspectiva era necesario que las grandes potencias gozaran de una representación y atribuciones diferentes en el funcionamiento de la organización. La reacción de Washington y Londres en este punto

fue correspondida, puesto que más allá de tener diferencias con la propuesta soviética, la idea de tener representación permanente y la posibilidad de vetar alguna resolución que pusiera en riesgo la estabilidad del escenario internacional representaba una oportunidad única para mantener la cohesión entre ellas.

Con relación al poder de veto, resultan reveladoras los planteamientos del principal director de la política exterior de los Estados Unidos durante la Guerra Fría como fue Henry Kissinger (2004), quien manifestó una postura bastante crítica sobre el funcionamiento de la ONU, entidad que no dudó en calificar como ineficiente. Esto se debió a que, bajo su perspectiva, la organización no cumplió la premisa de seguridad colectiva que fundaba su origen debido al uso con fines políticos del poder de veto por parte de la Unión Soviética durante la crisis de Berlín (1947-1961) y de los misiles (1962), al igual que en las intervenciones soviéticas en Hungría (1956), Checoslovaquia (1968) y Afganistán (1978-1989); este actuar impúdico llevó al diplomático estadounidense a calificar al Consejo de Seguridad como un instrumento sometido al «poder de veto

comunista», puesto que la única oportunidad en que fue posible impulsar medidas coercitivas fue durante la Guerra de Corea (1950-1953) ante la ausencia de la Unión Soviética en el Consejo de Seguridad, debido al no reconocimiento internacional de la República Popular China.

Una postura similar fue realizada por Giuliano Proccaci (2004), quien hace referencia a que los acuerdos de Dumbarton Oaks y la Conferencia de Yalta representaron un problema para el devenir del escenario internacional, puesto que la amplitud del poder de veto provocó que durante gran parte de la Guerra Fría el Consejo de Seguridad se transformara en un escenario en donde sus deliberaciones no tendrían ningún valor sustantivo. Con todo, María Isabel Torres (2008) analizó en profundidad cada una de las resoluciones vetadas por los miembros permanentes durante el conflicto bipolar y, si bien la Unión Soviética corresponde al miembro permanente que más utilizó este privilegio reglamentario por intereses políticos, estas actitudes también fueron utilizadas, entre otros, por los Estados Unidos.

A partir de este levantamiento bibliográfico podemos evidenciar que la mayoría de los estudios de la Historia de las Relaciones Internacionales (HRRII) durante este periodo se enmarcan en coyunturas propias de la Guerra Fría, es decir, el conflicto bipolar entre los Estados Unidos y la Unión Soviética; de manera similar ocurriría en trabajos sobre el diseño del escenario internacional de posguerra durante las conferencias interaliadas. Sin embargo, la historiografía no ha hecho justicia con la labor diplomática ejercida por los países latinoamericanos, cuestión que se profundiza si consideramos específicamente la colaboración efectuada por Chile. Si bien dentro de la escasa historiografía existente sobre esta problemática se encuentra la obra de Mario Barros van Buren (1998), quien analiza con abundantes fuentes primarias la política exterior chilena durante la Segunda Guerra Mundial, esta carece de profundidad si consideramos la visión del presidente Juan Antonio Ríos durante todo el proceso que implicó el ingreso del país a la ONU.

Es por los motivos señalados en que radica la importancia de este artículo, puesto que

pretendemos ampliar el conocimiento existente sobre la HRRII, específicamente sobre la labor diplomática chilena ejercida durante el diseño del escenario internacional en el contexto de los orígenes de la Guerra Fría. En este sentido, para lograr nuestros intereses investigativos hemos planteado como objetivo analizar la posición chilena frente al poder de veto durante la Conferencia de San Francisco y en los debates legislativos en el Congreso Nacional de Chile en 1945.

Considerando lo anterior, establecemos como hipótesis que Chile fue un detractor del poder de veto de los miembros permanentes por considerar que rompía con la igualdad jurídica de los Estados. Sin embargo, debido a presiones externas durante la Conferencia de San Francisco llevaron al presidente Juan Antonio Ríos a impulsar en el Congreso Nacional el ingreso del país a la ONU buscando no afectar tanto su legitimidad de origen, como también las relaciones bilaterales con los Estados Unidos.

Ahora bien, para desarrollar esta problemática se hace necesario tener en consideración

algunos planteamos teóricos afines a nuestros intereses investigativos; en este sentido, el enfoque que enmarca este trabajo corresponde a la HRRII. Un acercamiento a sus alcances y limitaciones se encuentra en Cristián Medina (2012), quien hace mención de que, por las características dinámicas del objeto de estudio, se hace indispensable el trabajo interdisciplinar al recurrir a préstamos hermenéuticos como son, por ejemplo, de la Ciencia Política y el Derecho Internacional Público; de esta forma, es posible dar viabilidad al estudio científico del escenario internacional, considerando que es «poliédrica, multicausal y compleja». Asimismo, para complementar lo señalado utilizaremos lo señalado por Diana Rojas (2004), quien establece que la historicidad de las relaciones internacionales se encuentra a través del discurso de los jefes de gobierno y de todo actor que se encuentre ligado a la dirección de la política exterior a escala regional y global.

Ahora bien, considerando los planteamientos teóricos afines a nuestro estudio, se hace indispensable comprender en qué consiste la diplomacia. De acuerdo con Carlos Bustos

(2018), la diplomacia corresponde a la acción que permite a un Estado, entendido como una «nación políticamente organizada»,³ dirigir de forma autónoma su política exterior con el propósito de alcanzar objetivos de alcance bilateral o multilateral basadas en la negociación.

Por otra parte, es importante tener en consideración sobre qué implican las relaciones internacionales. En relación con esta última, consideramos necesario la perspectiva formulada por Steffano Manonni (2004), quien establece una diferencia sustantiva entre las definiciones de las relaciones internacionales antiguas y modernas. Si bien en el primer caso se puede establecer su origen casi en los inicios de la humanidad, en contrapartida su carácter moderno corresponde al resultado de diferentes coyunturas que derivaron del concepto de soberanía —*suprema potestas*— en 1648 con la firma de la Paz de Westfalia. Para ser más exactos, es a partir de este momento en donde las relaciones internacionales se comprenden en sentido moderno, puesto que se rigen por medio de la dimensión jurídica —*ius gentium*— bajo una dialéctica de igualdad entre Estados soberanos.⁴

Asimismo, otro planteamiento teórico necesario para esta investigación es el realismo. De acuerdo con Daniel Blinder (2021), si bien dentro de las relaciones internacionales modernas efectivamente se rigen en un plano de igualdad, dentro de ellas existen «leyes» que imponen los Estados más grandes por medio de su influencia; de esta forma los países adyacentes, incapaces de contrarrestarla, deben adecuarse a ellas para salvaguardar su existencia como Estado soberano.

Por último, y teniendo en consideración las tres perspectivas mencionadas, debemos considerar qué entenderemos por multilateralismo. En principio, una definición general sobre el término implica una relación entre tres o más Estados ligados a un objetivo específico por medio de organizaciones regionales o globales; sin embargo, y de acuerdo con lo planteado por Uldaricio Figueroa (2010), ningún objetivo trazado en ellas se podrá realizar si los países que la integran no trabajan en función de ello.

La metodología utilizada en este artículo requirió un análisis cualitativo basado en la estrategia de recolección y de análisis propuesta

por Mariana Colotta (2021), a partir de numerosas fuentes primarias inéditas presentes en el Archivo General Histórico del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (MINREL), Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCN), documentación oficial de los Estados Unidos extraídas de *The United Nations Conference on International Organization* (UNCS), además de literatura especializada que nos permitirá profundizar el estudio del periodo.

La estructura de este artículo se divide en tres partes. En la primera, se realiza una descripción sobre el sistema electoral chileno tipificado en la Constitución de 1925, para posteriormente detallar la composición política del Congreso Nacional a partir de los resultados de las elecciones legislativas que se realizaron el 4 de marzo de 1945.

Mientras que, en la segunda parte, nos enfocaremos en establecer cuáles fueron los principios que el presidente Juan Antonio Ríos instruyó a su delegación; sin embargo, ante la escasez de literatura especializada sobre esta temática, utilizaremos abundantes fuentes diplomáticas oficiales.

Finalmente, en la tercera parte se aborda la discusión de la Carta de la ONU en ambas cámaras legislativas, en donde analizaremos la labor parlamentaria y haciendo especial énfasis a las intervenciones de las principales fuerzas políticas del periodo, como fueron el Partido Radical (PR), Partido Liberal (PL), Partido Conservador (PCONV) y el Partido Comunista de Chile (PCCh).

Elección y distribución parlamentaria: periodo 1945-1949

De acuerdo con la Constitución de 1925, promulgada bajo el gobierno de Arturo Alessandri Palma (1920-1925), se dejaron establecidas las reglas para el funcionamiento de la Cámara de Diputados y el Senado, como también las atribuciones de cada parlamentario:

Cuadro 1. Constitución de 1925 y elecciones legislativas

Capítulo IV	Artículo	Materia
Congreso Nacional	24	Congreso Bicameral
	25	Elección proporcional
	26	Tribunal Calificador
	27	Requisitos
	28	Exclusión para ser parlamentario
	32	Libertad de expresión
	37	Número de diputados
	38	Periodo de diputados
	40	Número de senadores
	41	Periodos de senadores

Fuente: Constitución Política de la República de Chile, 1925.

Como se puede apreciar en el cuadro n.º 1, en el sistema político chileno que rigió continuamente hasta el golpe de Estado de 1973, el Poder Legislativo se encontraba compuesto por un Congreso Bicameral; las elecciones debían ser representativas tanto para la población como para los partidos políticos; el proceso electoral estaría regido por un Tribunal Calificador, entidad que no podía ser intervenida por otro poder del Estado; los requisitos para ser electo diputado era no haber sido condenado a una pena aflictiva, y en el caso específico para ser electo senador tener mínimo 35 años; no podían ser electos como parlamentarios ciudadanos que se hubieran desempeñado como ministros, intendentes, gobernadores, entre otros; ningún miembro del Congreso podía ser censurado por sus ideas; la Cámara de Diputados y el Senado estaría compuesta por 147 y 45 escaños, respectivamente; por último, los diputados serían elegidos por cuatro años, mientras que los senadores por ocho años.

Bajo este mecanismo, el presidente Juan Antonio Ríos organizó las elecciones legislativas contempladas para el 4 de marzo de

1945. Si bien este proceso era una obligación por mandato constitucional, el contexto en el cual estuvo inmersa no era menor para los partidos políticos. Al mes siguiente, el Ejecutivo debía designar a los parlamentarios que formarían parte de la delegación nacional en la Conferencia de San Francisco con el propósito de construir, como miembro fundador, un nuevo organismo internacional; por ende, para lograr obtener mayor representación política en los integrantes de la delegación era necesario conseguir un número importante de parlamentarios. En este sentido, los resultados fueron los siguientes:

Cuadro 2. Resultados de las elecciones parlamentarias de 1945

Partidos Políticos	Diputados	Senadores	Total
Comunista	12	5	17
Liberal	32	10	42
Radical	40	12	52
Conservador	37	10	47
Democrático	9	1	10
Agrario Laborista	2	1	3
Progresista Nacional	4	0	4
Liberal Progresista	1	1	2
Socialista	6	4	10
Falange Nacional	4	0	4
Independiente	0	1	1
TOTAL	147	45	192

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la BCN.

Disponible en: <https://shre.ink/MoP4>

A partir de la evidencia presentada en el cuadro n.º 2, se puede establecer las siguientes conclusiones. Desde la perspectiva electoral, el Congreso Nacional se encontraba bajo el dominio de cuatro partidos que en conjunto representaban el 82,2% de los escaños; pero bajo el prisma político, esto implicaba que el Poder Legislativo estaba compuesto por ideas de centro (PR), conservadoras (PL y PCN) y solo una de izquierda (PCCh). De acuerdo con Eduardo Cruz Coke y utilizando la metodología de Jacques Fauvet, la representación ideológica que se encontraba en el Congreso Nacional durante el periodo 1945-1949 fue el siguiente:

Cuadro 3. Fronteras ideológicas de los partidos políticos chilenos⁵

Problema	Programa	Comunista	Radical	Conservador	Liberal
	Popular	XX			
Democracia	Liberal		XX	X	
	Autoritario			X	XX
	Colectivismo	XX			
Economía	Dirigismo		X		
	Liberalismo		X	XX	XX
	Monopolio	XX			
Educación	Laico		XX		XX
	Religioso			XX	
	Monopolio	XX			
Prensa	Control				
	Libre		XX	XX	XX
	Colectivo	XX			
Reforma Agraria	Libre		XX	X	X
	Latifundio			X	X

Fuente: Cruz-Coke (1984: 47).

De acuerdo con María Elisa Fernández (2017), los partidos políticos chilenos corresponden al resultado de «situaciones que involucran las ansias de poder, la necesidad de resolver problemas concretos y de representar a un grupo de la sociedad que preste apoyo al partido que se está conformando»; en el caso de las elecciones de 1945 y considerando el cuadro n.º 3, podemos establecer que la representación del Poder Legislativo era, en términos generales, más cercana ideológicamente a las democracias liberales que a la principal fuerza de izquierda que era el comunismo. Sin embargo, esta posición tiene matices. Si bien es legítimo afirmar que el electorado se adhirió ideológicamente al centro y la derecha, hay que tener en cuenta que para dichas elecciones el país contaba con 5,5 millones de habitantes y tan solo 641.495 ciudadanos se encontraban inscritos para sufragar: lo que representaba un 11,6% de la población; además, los requisitos para ejercer el derecho a sufragio era necesario ser hombre, tener 21 años y encontrarse alfabetizado (Cruz-Coke, 1984: 35). Bajo este contexto, afirmar que este proceso electoral representaba fielmente la soberanía popular es, en estricto rigor, un hecho parcialmente correcto.

En este sentido, el presidente Juan Antonio Ríos, basándose en los resultados electorales, designó a nueve parlamentarios para que formaran parte de la delegación a la Conferencia de San Francisco. Los elegidos fueron los senadores Miguel Cruchaga (PCONV), José Maza (PL), Gabriel González Videla (PR), Carlos Contreras (PCCh), Eduardo Cruz-Coke (PCONV) y los diputados Amílcar Chiorrini (PR), Enrique Alcalde (PCONV), Alfonso Campos Menéndez (PL) y el único parlamentario fuera de los cuatro partidos más votados, el diputado socialista César Godoy Urrutia (González Videla, 1975: 441). Esta composición parlamentaria fue ideada por el Ejecutivo, probablemente, para satisfacer la representación política de los principales partidos políticos del país y, con ello, asegurar la aprobación en el Congreso Nacional de lo acordado en los Estados Unidos.

3. Labor de la delegación chilena en la Conferencia de San Francisco

Al iniciarse la Conferencia de San Francisco se reunieron un total de 50 naciones, donde América concentraba nominalmente un 45% de las delegaciones, cuestión que permitiría

teóricamente tener mayor peso en las deliberaciones de los artículos que compondrían la Carta; no obstante, la delegación chilena percibió desde el inicio de la reunión multilateral que no sería posible realizar cambios sustantivos a lo acordado entre las grandes potencias en el plan de Dumbarton Oaks (Saborido *et al.*, 2001). Sin embargo, esta situación no era del todo desconocida para el presidente Juan Antonio Ríos. Ya en 1944 el Congreso Nacional realizó un análisis al plan de Dumbarton Oaks por parte de la Comisión de Estudios de Postguerra, cuyos resultados fueron presentados en profundidad durante la Conferencia de Chapultepec a inicios de 1945 (Ban Vuren, 1998: 356). No obstante, respecto al sistema de votación del Consejo de Seguridad propuesto en la Conferencia de Yalta, el gobierno chileno ya había evidenciado la intransigencia de las grandes potencias desde la invitación a la Conferencia de San Francisco donde sugerían que se mantuviera la redacción intacta sobre el poder de veto de los miembros permanentes:

1. Cada miembro del Consejo de Seguridad deberá tener un voto.

2. Las decisiones del Consejo de Seguridad sobre cuestiones de procedimiento deberán tomarse por voto afirmativo de siete miembros.

3. Las decisiones del Consejo de Seguridad sobre todos los demás asuntos deberán tomarse por el voto afirmativo de siete miembros incluyendo los votos concurrentes; siempre que, en las decisiones bajo el Capítulo VIII, Sección A, y bajo la segunda ocasión del Párrafo 1 del Capítulo VIII, Sección C, una parte en una controversia debe abstenerse de votar. (UNCS, 1945: 3).

No deja de ser llamativo que en una invitación a una reunión multilateral, que tiene como propósito deliberar democráticamente el articulado de la Carta de la ONU, las grandes potencias sugirieran que las pequeñas naciones legitimaran un privilegio reglamentario que les permitiría paralizar el funcionamiento de la organización; indudablemente, la cuestión del veto se transformó políticamente en la discusión de mayor relevancia para, entre otros, la diplomacia chilena. Con todo, el presidente Juan Antonio Ríos enviaría una misiva pocos

días antes del inicio de la Conferencia de San Francisco al presidente norteamericano Harry Truman (1945-1953), mencionando sus diferencias con la fórmula de Yalta:

El gobierno hace presente las reservas que le merecen el sistema ideado, el que vulnera el principio de la igualdad soberana de los Estados, divide las naciones en grandes y chicas [...] debido al derecho de veto que otorga a los miembros permanentes del Consejo, [lo que] coloca a estos por encima de la acción del organismo.

Consecuente con el punto de doctrina que motivó sus observaciones al plan de Dumbarton Oaks, el gobierno, junto con manifestar su reserva respecto al sistema acordado en Yalta para la votación del Consejo, ha sugerido que en lo relativo a decisiones sobre acción militar el acuerdo debería ser adquirir el veto conforme de todos los miembros del Consejo con exclusión de aquellos que sean partes en la controversia (MINREL, 1945: Circular n.º 22).

Como se puede apreciar, para el gobierno chileno el veto representaba legitimar la

desigualdad jurídica dentro de la organización entre grandes y pequeñas naciones. Es por ello que Juan Antonio Ríos le entregó a Harry Truman sus recomendaciones para que el Consejo de Seguridad tuviera mayor representatividad y sobre todo el respeto a cada uno de los Estados que integraran la ONU.

En este sentido, la fórmula chilena establecía que todas las resoluciones que pudieran ser vetadas deberían ser adoptadas por «el voto conforme de cuatro miembros permanentes, más cuatro miembros de los miembros no permanentes con exclusión de aquellos que sean partes en la controversia» (MINREL, 1945: Circular n.º 22). A grandes rasgos, se propuso que el Consejo de Seguridad tuviera en su funcionamiento un carácter más democrático al limitar las posibilidades de que un miembro permanente de forma unilateral paralice el funcionamiento del organismo más importante de la ONU; y pese a que Chile incluso hace mención explícita de que su propuesta puede reformularse en términos más cercanos a los intereses de las grandes potencias, estos últimos simplemente se negaron a cualquier posibilidad de reformar

lo acordado en la Conferencia de Yalta. Es más, durante las deliberaciones de la Tercera Comisión todas las propuestas presentadas por las delegaciones de México, Cuba, Egipto y Uruguay, que iban en función de limitar el poder de veto, fueron rechazadas (MINREL, 1945: Memorándum n.º 1).

La intransigencia de las grandes potencias tuvo respuesta por parte de la delegación británica por medio de Sir Alexander Cadogan, quien en principio afirmó que el poder de veto fue propuesto para evitar caer en los errores del Pacto de la SDN donde era necesario la unanimidad de sus integrantes para tomar resoluciones; sin embargo, el motivo principal se debió a que este sistema de votación permitiría mantener la cohesión entre las grandes potencias. En este sentido, Cadogan sería más explícito:

Esto puede considerarse como un tratamiento desigual; puede agregarse que no es deseable; pero quisiera también decir que no está por completo fuera de razón. Agregué que era cierto que individualmente las grandes potencias tenían derecho a veto,

pero colectivamente no podrían hacer nada contra la posición colectiva de los seis miembros no permanentes. Aunque teóricamente pudiera redactarse un estatuto mejor, el actual representa lo que se puede hacer dentro de los límites de la realidad, que es lo único que puede contribuir al mantenimiento de la paz (MINREL, 1945: Memorándum n.º 1).

Pese a que el delegado británico reconoce implícitamente que el poder de veto representaba una diferencia polémica, del mismo modo establece que es un mal necesario ante el realismo del escenario internacional. En otras palabras, las pequeñas naciones deberían respaldar un ordenamiento jurídico internacional redactado por las cinco grandes potencias, pese a las diferencias sustantivas en la categorización de sus integrantes bajo la premisa de que el Consejo de Seguridad garantizaría la defensa de su soberanía (Blinder, 2021).

No obstante, Chile mantuvo su posición contraria al poder de veto al considerar que era una atribución que iba en contra de su doctrina internacional. Es por ello que la delegación

chilena apoyaría la enmienda propuesta por el delegado australiano Herbert Vere Evatt:

a) Toda decisión, con excepción de las que se determinen, será tomada por una mayoría de siete miembros (sin calificación);

b) En lo relativo a decisiones sobre arreglo pacífico de disputas, tanto de acuerdo con los procedimientos de Dumbarton Oaks, como de los regionales, la parte de una disputa debe abstenerse de votar;

c) En las decisiones sobre medidas compulsivas, se requiere la unanimidad de los miembros no permanentes; en el aspecto regional, se requeriría mayoría de siete, incluyendo, al menos, tres de los miembros permanentes (MINREL, 1945: Memorándum n.º 1).

La enmienda australiana, en efecto, implicaba una limitación importante en las atribuciones del veto en materias de índole pacífico; mientras que en las resoluciones coercitivas se respetó lo acordado en la fórmula de Yalta. Sin embargo, esta propuesta fue nuevamente rechazada por las grandes potencias, en específico por

la Unión Soviética, quien afirmó sin mayores ambigüedades de que «sin veto, no hay Carta» (UNCS, 1945: 753-754). Esta situación llevó a la delegación chilena a informar al gobierno que, simplemente, no era posible alterar lo acordado en la Conferencia de Yalta:

A las potencias medianas y pequeñas queda sólo la digna exposición de sus puntos de vista, casi siempre derrotados de antemano, con el ánimo de lograr más tarde, cuando se establezcan las circunstancias políticas y termine la guerra con el Japón, algunas modificaciones más congruentes con los principios democráticos en que se funde la Organización (MINREL, 1945: Memorándum n.º 2).

El realismo presente en la Conferencia de San Francisco, al menos en lo relacionado a la Tercera Comisión, implicó simplemente que las pequeñas naciones legitimarían una organización en donde la igualdad jurídica se quebraría de forma unilateral por la potestad de un miembro permanente; cualquier reforma a este concepto implicaría que ninguna de las grandes potencias ingresaría a la organización,

lo que significaría que la organización simplemente no tendría el peso para mantener la estabilidad del escenario internacional.

Por la trascendencia de esta votación, la delegación chilena afirmaría al gobierno que «uno de los problemas, tal vez el más grave, que ha debido abordar la conferencia es el poder de veto» (MINREL, 1945: Memorandum n.º 3). Esta posición se vio agravada aún más ante las condiciones cada vez más amplias del veto propuestas por la Unión Soviética, las cuales iban desde vetar el ingreso de denuncias al Consejo de Seguridad, hasta la posibilidad de vetar el nombramiento del Secretario General de la ONU. Si bien estos requerimientos no fueron respaldados en las deliberaciones de la Tercera Comisión, del mismo modo reaccionaron las grandes potencias al rechazar toda enmienda que buscara limitar a la fórmula de Yalta; sin embargo, y ante la imposibilidad de convencer a las pequeñas naciones sobre el fundamentalismo que sustentaría el poder de veto, de manera conjunta las grandes potencias comenzaron a utilizar argumentos alejados de la perspectiva jurídica para enfocarse en factores actitudinales al mencionar que la

comunidad internacional debía «tener fe» de que este privilegio reglamentario no sería utilizado por intereses políticos. En este sentido, debemos tener en consideración cómo sería el funcionamiento de la ONU y del Consejo de Seguridad:

La acción que desarrollan los organismos internacionales está determinada por las decisiones que adoptan sus miembros en el seno de ellas. Éstos son los responsables si las organizaciones actúan en un sentido o en otro respetando los objetivos para los cuales fueron creadas. [...] (los organismos internacionales) no pueden hacer otra cosa que lo que sus miembros desean que hagan (Figueroa, 2010: 27).

Bajo este contexto, para la diplomacia nacional la cuestión del veto implicaba tres aspectos: el primero significaría ir en contra de la doctrina internacional del país al ingresar a un organismo internacional que bajo la perspectiva del gobierno no respetaría la igualdad jurídica de los Estados; la segunda correspondería ir en contra del poder de veto con el riesgo que significaría que las grandes potencias no

ratificaran la Carta y, por ende, no ingresaran a la ONU: mientras que en la tercera se encontraba la opción de apoyar indirectamente a la fórmula de Yalta al abstenerse de la votación para no afectar las relaciones bilaterales con los Estados Unidos. Teniendo en consideración que el veto era un requisito ineludible para la política exterior norteamericana, el presidente Juan Antonio Ríos se decantó por no alterar las relaciones con Washington, pero al mismo tiempo no quitar el apoyo brindado a la delegación australiana:

Salvo mejor opinión pueda tener US. en esa por amplio conocimiento de circunstancias y posibilidad acerca de materia, S. E. el Presidente de la República considera que debiera mantener oposición sobre concesión del veto, procurando no contrariar política con los Estados Unidos, con el cual S. E. cree marchar siempre de acuerdo (MINREL, 1945: Memorándum n.º 4).

La posición del gobierno, si bien parece contradictoria, encontró el respaldo de los Estados Unidos por medio del delegado Nelson Rockefeller, quien solicitó a las delegaciones

latinoamericanas mantener el apoyo expresado ante la opinión pública. Tras esta acción, en la sesión del 12 de junio donde se deliberaría sobre el sistema de votación del Consejo de Seguridad, el delegado chileno Félix Nieto del Río votaría a favor de la enmienda australiana, para luego afirmar que en el caso de que esta fuera rechazada, el país acataría la decisión adoptada por la mayoría. Sin embargo, al cierre de su intervención, expresó la reflexión del gobierno de Juan Antonio Ríos sobre el devenir de la ONU:

Chile se abstendrá de votar a favor la defectuosa fórmula incorporada al plan de Dumbarton Oaks, lamentando no sumar apoyo al de las delegaciones que son partidarias del veto en materia de arreglos pacíficos y en lo que concierne al sistema de reforma de la Carta. Chile hace votos porque la Organización de las Naciones Unidas pueda desenvolverse a pesar del veto; pero está dispuesto a reconocer la rectitud de juicio que ha movido a las Grandes Potencias, esperando que estas reconozcan, a su vez, igual rectitud y limpieza de intenciones en las pequeñas naciones que se han opuesto a

ese extraordinario recurso (MINREL, 1945: Oficio n.º 56).

Tras la intervención de Félix Nieto del Río y de otras delegaciones, finalmente fue aprobada la fórmula de Yalta, es decir, las grandes potencias lograron legitimar el principal —y quizás único— objetivo intransable durante la Conferencia de San Francisco en el artículo 27 de la Carta de la ONU. En este sentido, y como se puede observar en el cuadro n.º 4, las diferencias son imperceptibles:

Cuadro 4. Comparación entre la fórmula de Yalta y la Carta de la ONU

Propuesta inicial	Resultado final
<p>Cada miembro del Consejo de Seguridad deberá tener un voto.</p> <p>Las decisiones del Consejo de Seguridad sobre cuestiones de procedimiento deberán tomarse por voto afirmativo de siete miembros.</p> <p>Las decisiones del Consejo de Seguridad sobre todos los demás asuntos deberán tomarse por el voto afirmativo de siete miembros incluyendo los votos concurrentes; siempre que, en las decisiones bajo el Capítulo VIII, Sección A, y bajo la segunda ocasión del Párrafo 1 del Capítulo VIII, Sección C, una parte en una controversia debe abstenerse de votar.</p>	<p>Cada miembro del Consejo de Seguridad tendrá un voto.</p> <p>Las decisiones del Consejo de Seguridad sobre cuestiones de procedimiento serán tomadas por el voto afirmativo de siete miembros.</p> <p>Las decisiones del Consejo de Seguridad sobre todas las demás cuestiones serán tomadas por el voto afirmativo de siete miembros, incluso los votos afirmativos de todos los miembros permanentes; pero en las decisiones tomadas en virtud del Capítulo VI y del párrafo 3 del Artículo 52, la parte en una controversia se abstendrá de votar.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de UNCS y ARGHMINREL.

Como se puede apreciar, tanto en la redacción como también en su contenido, el poder de veto de los miembros permanentes no tuvo cambios sustantivos y el ambiente democrático de la conferencia, al menos en la Tercera Comisión, fue inexistente. El realismo marcó el desarrollo de la deliberación del veto, a lo que se sumaría también la coacción de las grandes potencias al afirmar que «sin veto, no hay Carta». A grandes rasgos, podemos establecer que triunfó la narrativa de las potencias militares por sobre la voluntad democrática de, entre otros, Chile, quien en su posición de pequeña potencia debió ir en contra de su doctrina internacional y aceptar el poder de veto de los miembros permanentes.

En este sentido, el presidente Juan Antonio Ríos suscribió la Carta de la ONU el 26 de junio de 1945 en condición de miembro fundador, para luego dar cumplimiento a la Constitución y presentarla para su discusión en el Congreso Nacional. Una vez cumplido este requisito, el país estaría habilitado para depositar el instrumento de ratificación en los Estados Unidos para convertirse formalmente en un miembro pleno de la ONU.

4. El Congreso Nacional y la Carta de la ONU

Tras el fin de la Conferencia de San Francisco, la posición del gobierno chileno fue de aprobar la Carta de la ONU, a pesar de sus críticas al poder de veto; esto se debió para no afectar políticamente el prestigio de la organización y para no poner en riesgo su aprobación durante la discusión en ambas cámaras legislativas. Sin embargo, desde diferentes partidos políticos fueron perceptibles divisiones ideológicas propias de la Guerra Fría para aprobar o rechazar la Carta de la ONU. Bajo este contexto, el senador radical Gabriel González Videla realizó una intervención donde establecería que lo acordado en la Conferencia de San Francisco corresponde al establecimiento de un marco jurídico que contaba con el consenso liberal-comunista y que fue ratificado democráticamente por la comunidad internacional. La mención hacia estas dos esferas ideológicas no fue casual, dado que los sectores anticomunistas presentes en el Congreso Nacional se negaban a brindar su respaldo a que Chile formara parte de una organización donde la Unión Soviética tuviera un privilegio reglamentario que paralizara el

funcionamiento del Consejo de Seguridad y su único límite fuera la «buena fe». Por estos motivos, el senador González Videla, quien contaba con los antecedentes de las discusiones sobre esta materia en la Conferencia de San Francisco, establecería un punto político que iría en defensa del comunismo y de Moscú:

Se puede combatir, señores senadores, el comunismo; se puede discrepar de su filosofía y discutir sobre la eficacia de su sistema político y económico, pero hay dos hechos indiscutibles, que nadie puede negar: para ganar la guerra fue indispensable la decisiva colaboración de la URSS; para el mantenimiento de la paz será también indispensable y decisiva su cooperación (El Senado 1945, Sesión n.º 20: 842).

Este planteamiento bajo la perspectiva del realismo, sin duda que corresponde a un acierto innegable por su poder bélico; pero al considerar la composición anticomunista del Congreso Nacional, el objetivo de Gabriel González Videla se encontraba en salvaguardar la aprobación de la Carta de la ONU ante los temores del actuar de la Unión Soviética y del

poder de veto. En el primer caso, el senador radical realzaría el carácter pacífico de la política exterior soviética desde la Sociedad de Naciones hasta la Conferencia de San Francisco, bajo la premisa de que únicamente «los envenenadores de la paz y los que desean sembrar el odio y la desconfianza entre las grandes potencias niegan, con mala fe, este hecho» (El Senado 1945, Sesión n.º 20: 842); sin embargo, este planteamiento es históricamente cuestionable si se tiene en consideración que la única medida de fuerza que realizó la SDN fue para expulsar de la organización a la Unión Soviética tras la invasión a Finlandia (Walters, 1952: 807). Mientras que, en el segundo caso, Gabriel González Videla defendería con todo el sistema de votación del Consejo de Seguridad, al cual no dudó en calificar como el mecanismo que aseguraría la paz mundial:

Pueden formularse contra este sistema todas las críticas de carácter jurídico que se quiera, pero si se le considera desde un punto de vista político, tales objeciones resultan subalternas ante la eficacia de su realismo. En efecto, la paz universal sería una vana ilusión y un espejismo peligroso,

si las tres grandes potencias que tienen la responsabilidad primordial de mantenerla, a causa de su poderío militar y económico, no desarrollan una acción coordinada sobre la base de una perpetua comunidad de propósitos. La ingeniosa institución del veto, de una parte, promueve tal entendimiento indispensable, y de la otra, imposibilita cualquier impulso divergente (El Senado 1945, Sesión n.º 20: 842).

Como se puede apreciar, la intervención de Gabriel González Videla se enfocó en despejar los prejuicios existentes en los partidos políticos chilenos, como era la inclusión de la Unión Soviética como miembro permanente y en específico del poder de veto. Frente a esto último, el canciller Joaquín Fernández expresaría la posición crítica de la delegación nacional frente a la fórmula de Yalta y lo dificultoso que significó ir en contra de la narrativa de las grandes potencias:

Con todo, nuestra oposición al veto nunca fue integral. Aceptamos como un hecho real que las grandes potencias, por su poderío económico y militar, son inevitablemente

las responsables efectivas por la paz del mundo en los momentos actuales y, por eso mismo, aceptamos también que su consentimiento fuera unánime cuando se tratara de resoluciones que podían conducir a medidas coercitivas o de orden militar. Pero debíamos combatir que la misma unanimidad fuera indispensable cuando se tratara de dar solución pacífica a las controversias; debíamos hacer lo posible por evitar que, siquiera en teoría, una gran potencia pudiera paralizar una solución pacífica que las mismas partes en conflicto estuvieran dispuestas a aceptar. Estimamos, como lo estimó la gran mayoría de las pequeñas naciones, que, si era lógico y razonable conceder especiales poderes a Gran Bretaña, Estados Unidos, Francia, Unión Soviética y China, porque especiales eran también sus obligaciones, nuestra concesión no debía ser ilimitada (El Senado 1945, Sesión n.º 32: 1834).

La posición del canciller sobre la posición que adoptó la delegación nacional frente al poder de veto sí se puede comprender bajo el realismo que significaba el nuevo orden global en las ramas militar, jurídicas y diplomáticas, sin

embargo, para algunos parlamentarios—en su mayoría díscolos— de las principales fuerzas políticas del país, el haber aceptado la fórmula de Yalta en la Carta de la ONU representaba un error que las pequeñas naciones no fueron capaces de dimensionar. En este sentido, la intervención del senador liberal Gustavo Rivera sería relevante durante la discusión parlamentaria, dado que estableció el peligro que significaba que un miembro permanente se transformara en juez de su propia causa al existir países privilegiados con poder de veto. Para fundamentar de mejor manera su posición, el senador ejemplificaría aludiendo indirectamente a la Unión Soviética:

Supongamos que alguna de las cinco naciones, algunas de las cuales constituyen todavía un enigma para nosotros y sobre cuyos procedimientos e intenciones no podemos todavía discernir con seguridad ni emitir sobre ellas un juicio fundamentado, desee perturbar la paz en el mundo, desee anexarse territorios. ¿Qué ocurrirá, señor presidente? Voy a poner dos casos: primero, esta nación se apropiaría lisa y llanamente de un territorio vecino. A raíz de este acto se

movería la Asamblea, el Consejo de Seguridad agotaría todos los recursos para solucionar el conflicto en forma pacífica y para evitar esta apropiación de una extensión de territorio ajeno. Fracasan todas estas gestiones. Entonces habría que aplicar las medidas coercitivas. Pues bien, la nación agresora diría que no acepta que se apliquen estas medidas. Con esto se acabaría todo, pues no funcionaría el organismo de la paz (El Senado 1945, Sesión n.º 42: 1769-1770).

La argumentación de Rivera puede parecer hasta cierto punto infundada por implicar un quiebre del orden internacional establecido en la Conferencia de San Francisco, sin embargo, esta posición no se encontraba del todo equivocada. El único límite del poder de veto era la «buena fe» establecida en la declaración de las grandes potencias, quienes afirmaron que este privilegio no sería utilizado por intereses políticos; es decir, el caso descrito, al menos teóricamente, no era posible de descartar. Con todo, el senador estableció un escenario idéntico al anterior, pero con la condicionante de que el país agresor fuera un país sin poder de veto: el actuar del Consejo

de Seguridad sería demoledor y no dudaría en aplicar todo su poder —incluidas las medidas coercitivas— para derrotar a la amenaza que afectara a la comunidad internacional. Esta dualidad de resultados, donde la única diferencia radicaba en la condición de países privilegiados y no privilegiados, llevaron a Rivera a afirmar que las pequeñas naciones se encontraban obligadas a obedecer, mientras que las grandes potencias gozarían de impunidad en su actuar de forma individual, pero que también podía extenderse a terceras potencias si estas se encontraban con el aval de un miembro permanente e incumplían la Carta de la ONU, por ejemplo, al intentar anexarse ilegalmente territorios:

Se mantiene en el terreno de no eludir el cumplimiento del pacto internacional, pero incita a otro Estado pequeño vecino a que invada el territorio de la primera potencia chica. Vienen los trámites de rigor para arreglar satisfactoria y pacíficamente el conflicto. Fracasan. Entonces dice el Consejo: hay que aplicar medidas coercitivas. Pues bien, la negación que ha estado interesada en apropiarse de aquel territorio por mano

ajena dice: ‘no señor, veto; no se aplica la fuerza coercitiva’. Se produce la guerra amparada indirectamente en virtud de esta arma consignada en el pacto a la nación agresora. Pero si se trata de una potencia chica, esto no puede ocurrir (El Senado 1945, Sesión n.º 42: 1770).

Los planteamientos de Rivera fueron parcialmente correspondidos por el senador conservador Horacio Walker, quien respaldaba la fórmula de Yalta como un mecanismo necesario para asegurar el funcionamiento de la ONU, pero que bajo su perspectiva tuvo que haberse considerado como transitorio por afectar la igualdad jurídica entre los Estados. Esto se debía a que era una medida extraordinaria asimilable a los estados de excepción que se encuentran presentes en diversos países —como Chile— y que son normativas utilizadas ante situaciones extremas que afectan el funcionamiento de sus instituciones; de ahí sus diferencias con el poder de veto que calificó como «el virus mortífero de la nueva organización» (El Senado 1945, Sesión n.º 42: 1775), puesto que por razones emocionales provocadas por la lucha contra el fascismo se

tipificó en la Carta de la ONU una normativa más cercana para ser utilizada en un contexto bélico que en tiempos de paz.

A grandes rasgos, las visiones críticas de la Carta de la ONU se focalizaban en el poder de veto, pero ideológicamente ambas intervenciones se sustentaban desde el anticomunismo hasta la igualdad jurídica de los Estados. Sin embargo, con la intervención del senador comunista Carlos Contreras Labarca, se añadiría una tercera posición: defensa del poder de veto y crítico con la política exterior del país. Para Contreras Labarca, el hecho de que el Canciller Joaquín Fernández se hubiera adherido a «la revuelta contra el veto» al apoyar la enmienda australiana implicaba que Chile formaba parte de los países «munichistas» que buscaban el fracaso de la conferencia; mientras que otra crítica radicaba en la intervención del canciller ante el Senado al no brindar su apoyo a la fórmula de Yalta e indirectamente criticar su inclusión en la Carta de la ONU. Por estos motivos, para el senador comunista la posición del gobierno representaba una amenaza para la aprobación de la Carta de la ONU, debido a que el canciller «ha dado precisamente los

argumentos para impugnarla, y no ha puesto el mismo énfasis en los argumentos que existen para defenderla» (El Senado 1945, Sesión n.º 45: 1839).

Teniendo en consideración las posiciones disímiles respecto a la fórmula de Yalta durante la discusión parlamentaria, el canciller Joaquín Fernández solicitaría intervenir nuevamente ante el Senado para justificar la posición adoptada por el gobierno durante la Conferencia de San Francisco poco antes de la votación de la Carta de la ONU:

Pensemos, señores senadores, que toda la Carta está fundada en el compromiso de todas las Naciones Unidas de mantener la paz y la seguridad internacional. Si ya, al ingresar a la organización internacional, estamos dando cabida a la desconfianza y a la suspicacia, bien poco podemos esperar de sus resultados (El Senado 1945, Sesión n.º 50: 2083).

Como se puede apreciar, el gobierno ya no tenía más recursos jurídicos para defender la posición adoptada frente al poder de veto ante

posiciones políticamente radicales expresadas durante las intervenciones en el Senado; por lo que el Canciller Joaquín Fernández decidió enfocarse en dar importancia a la «buena fe» de la comunidad internacional en el funcionamiento de la ONU, puesto que la confianza invertida en ella permitirá que sus propósitos se materialicen positivamente en los intereses de las pequeñas naciones. Mientras que, en contrapartida, si no existiera confianza en la organización, poco se puede esperar de sus resultados. De ahí que el Canciller cerraría su intervención expresando lo siguiente:

Por mi parte, y desde mi cargo de Ministro de Relaciones Exteriores, repito que confío en que las llamadas Cinco Grandes Potencias, que tienen en esta hora prácticamente las mayores responsabilidades en el futuro del mundo, harán cumplido el honor a la fe puesta en la rectitud de sus procedimientos e intenciones (El Senado 1945, Sesión n.º 50: 2083).

Tras la intervención del Canciller, se realizaría al día siguiente la votación en el Senado de la Carta de la ONU. Los resultados fueron

los siguientes: 24 votos a favor, 1 en contra, 3 abstenciones y 1 pareo (El Senado 1945, Sesión n.º 57: 2151). En consecuencia, tras la aprobación en el Senado solo faltaba que la Cámara de Diputados resolviera de la misma manera. En este sentido, la discusión parlamentaria iniciaría formalmente el 17 de septiembre, y el encargado de abrir el debate sería precisamente el canciller Joaquín Fernández, quien, a diferencia de su intervención en el Senado, mencionaría de antemano que su exposición sería breve; el motivo más probable para ello fue únicamente para evitar caer en las mismas discusiones referentes al poder de veto:

Mi exposición pública ante el honorable Senado y las versadas intervenciones de sus miembros en el debate producido al respecto, han esclarecido ampliamente los alcances del instrumento que aguarda el pronunciamiento de vuestras señorías. No me detendré, por lo mismo, a analizar nuevamente los pormenores de la Carta de las Naciones Unidas y el desarrollo de la Conferencia de San Francisco (Cámara de Diputados 1945, Sesión n.º 78: 3041).

El primer diputado en intervenir en la sesión fue el socialista Astolfo Tapia, quien respaldó el contenido en la Carta de la ONU al considerar que era jurídicamente razonable y que debía complementarse con un cambio de la clase política hacia los fines de la organización; sin embargo, también aprovechó esta instancia para manifestar eslóganes identitarios al asociar el anticomunismo como una de las causas principales de la Segunda Guerra Mundial, como también criticar con dureza a todos los sectores políticos que denostaron la Revolución Rusa (1917) que se produjo, a juicio de Tapia, como «un movimiento popular que sólo perseguía la justicia entre los hombres» (Cámara de Diputados 1945, Sesión n.º 78: 3045). El objetivo del diputado socialista, más allá de respaldar la Carta de la ONU, era impulsar una narrativa —muy similar a lo expresado pocos meses antes en el Comité Central del PCCh— que buscaba vincular como símbolo de progreso a la Unión Soviética y que era necesario para el país replicar su modelo político, económico y social «para estar al unísono con los pueblos que luchan por construir un mundo mejor» (Lafferte, 1945: 26-27).

De una manera completamente diferente fue la intervención del diputado radical Amílcar Chiorrini, quien hizo uso de su experiencia como delegado en la Conferencia de San Francisco y realizó una descripción minuciosa de la Carta de la ONU. En este sentido, el punto político más relevante fue la defensa de la igualdad jurídica de los Estados, pero entendida en un plano realista; es decir, no existen cuestionamientos en reconocer que todos los países son iguales ante el Derecho Internacional, sin embargo, por las responsabilidades asumidas por las grandes potencias, estas debían tener una diferenciación política dentro de la comunidad internacional. En este sentido, Chiorrini expresaría la importancia de que los partidos políticos, de forma transversal, brindaran su confianza en la ONU y en el actuar hegemónico que tendría el Consejo de Seguridad:

La Carta de las Naciones Unidas será algo parecido a una Carta Magna de los pueblos que se comprometen a respetar en el futuro, el derecho en el mundo y, a la vez es un provechoso instrumento que facilitará la buena marcha de la justicia y de la equidad.

Y está, por consiguiente, dentro de las más óptimas tradiciones de la República al prestarle su adhesión y su apoyo por medio del Parlamento. Al hacerlo, adquirimos el derecho indiscutible de asistir a las deliberaciones más trascendentales de nuestro tiempo, y a los actos que han de decidir el rumbo futuro de la humanidad (Cámara de Diputados 1945, Sesión n.º 78: 3055).

A pesar de su intervención, donde primaba el realismo para comprender el contenido de la Carta de la ONU, su objetivo de lograr que se aprobara de forma unánime en la Cámara de Diputados era una tarea poco probable. El diputado liberal Jorge Errázuriz Echeñique, por ejemplo, criticó al canciller Joaquín Fernández por haber afirmado que durante la Conferencia de San Francisco no hubo presiones por parte de las grandes potencias; para refutar tal afirmación, el parlamentario citaría la frase que marcó la deliberación de la fórmula de Yalta: sin veto, no hay Carta. Ante esta situación, Errázuriz se pregunta: ¿puede decirse, acaso, una más enérgica manifestación de voluntad en un sentido determinado, que excluía, casi la posibilidad o la necesidad de un debate sobre

la materia, ya que de antemano se conocían sus resultados? (Cámara de Diputados 1945, Sesión n.º 79: 3075).

Lo planteado por el diputado liberal no dejaba de tener razón. En términos generales, el poder de veto no era aceptado por las delegaciones presentes en la Conferencia de San Francisco y toda propuesta que buscó limitar su poder simplemente fue rechazada por la influencia ejercida por las grandes potencias. Por lo que la aprobación de la fórmula de Yalta significó, bajo su perspectiva, legitimar que un miembro permanente se convirtiera, eventualmente, en juez de su propia causa:

Ejerciendo el derecho de veto, esto es, sin necesidad siquiera de oponerse, sino que, con su sola abstención, cualquiera de los cinco grandes puede enervar todo el mecanismo de la organización. No sólo puede evitarse con el veto el que se adopten medidas coercitivas en contra de una nación agresora, sino, también, impedir la solución pacífica de controversias y paralizar la acción de los sistemas regionales.

Pero, es más, con la fórmula de votaciones en el Consejo de Seguridad se ha erigido en regla de Derecho lo que hasta ayer se miraba como una aberración jurídica: el convertir a una de las partes en juez de su propia causa.

En efecto, en el evento de adoptar alguna medida coercitiva frente a un caso de amenaza o un acto de agresión, el Estatuto exige la unanimidad de los votos de los miembros permanentes, aun cuando uno de ellos fuere en el conflicto parte directamente implicada. Fácil es comprender que se consagra de esta manera la inmunidad de los grandes con respecto a las sanciones que por estos motivos debieran imponérseles (Cámara de Diputados 1945, Sesión n.º 79: 3077).

Bajo este contexto, es innegable que solo se logró la aprobación del poder de veto bajo la amenaza publicada de manera conjunta por las grandes potencias de que no ratificarían la Carta de la ONU y, por ende, el sentido del nuevo organismo internacional carecería de poder para contrarrestar la influencia de las principales potencias como eran, entre otros, los Estados Unidos y la Unión Soviética.

Por otra parte, la intervención del diputado liberal Alfonso Campos Menéndez, también delegado durante la Conferencia de San Francisco, representaría una tercera visión que si bien consideró a la Carta de la ONU como un documento que jurídicamente no era perfecto en relación con el poder de veto, esto último representó una concesión por parte de las pequeñas naciones a las grandes potencias como los principales responsables de mantener la estabilidad del escenario internacional. Además, pese a ser particularmente partidario de la enmienda australiana, Campos Menéndez respaldó la política exterior adoptada por el gobierno al abstenerse en la votación de la fórmula de Yalta y de suscribir en condición de miembro fundador la Carta de la ONU:

Esta Carta, como decía muy bien el señor Errázuriz, en su documentada e interesante exposición, representa el último intento de salvar al mundo de la destrucción y de la muerte. ¿podría nuestro país substraerse a este imperativo? ¿podríamos, señor presidente, por el hecho de que no prosperaran todas nuestras naciones, retirarnos de la organización mundial y no prestarle su concurso,

cuando principalmente ella representa la única esperanza de salvación que queda al mundo? ¿sería conveniente para nuestra patria permanecer aislada en América? ¿no se defienden mejor los legítimos derechos de Chile, dentro que fuera de la organización? Es necesario que los honorables diputados, estudien y mediten estas cuestiones (Cámara de Diputados 1945, Sesión n.º 79: 3087).

Las palabras del diputado liberal desprenden una visión política de Estado. Hay que tener presente que la trascendencia del país en el devenir del escenario internacional bajo cualquier perspectiva resulta casi imperceptible; por lo que más allá de las diferencias existentes como era el poder de veto, el ingreso de Chile a la organización representaba un escenario mucho más beneficioso para la defensa de su soberanía al encontrar respaldo jurídico. Finalmente, tras cerrarse las intervenciones parlamentarias, se procedió a votar la Carta de la ONU y los resultados fueron los siguientes: 60 votos a favor y 5 en contra; de esta forma, el país cumplió todos los requisitos exigidos por la Constitución y el presidente Juan Antonio Ríos depositaría el instrumento de ratificación

en los Estados Unidos el 11 de octubre de 1945, transformando a Chile oficialmente en un miembro de la ONU.

5. Consideraciones finales

El ingreso de Chile a la ONU representó un proceso que puede ser analizado bajo diferentes perspectivas; en el caso de este artículo nos hemos enfocado en analizar el Poder Ejecutivo por su liderazgo en la política exterior del país, como también en las discusiones sobre la Carta de la ONU en el Poder Legislativo. Esta problemática, en efecto, representó dos etapas en el devenir político de Chile y su posterior ingreso a la ONU y que estuvieron representadas por un concepto clave: el realismo.

Como se pudo apreciar en el desarrollo de esta investigación, el gobierno de Juan Antonio Ríos esperó hasta la realización de las elecciones parlamentarias del 4 de marzo de 1945 para decidir qué parlamentarios formarían parte de la delegación chilena a la Conferencia de San Francisco. Con todo, tras conocer los resultados electorales donde el PR, PCN, PL y PCCh se impusieron como las

principales fuerzas políticas del Congreso Nacional, el mandatario las dotaría con una representación proporcional en los miembros de la delegación; el propósito de esta acción se encontraba asociada, probablemente, para evitar diferencias sustantivas para su discusión en ambas cámaras legislativas y, con ello, asegurar su aprobación.

Ahora bien, otra de las aristas que influyeron durante este proceso fue la presión de las grandes potencias durante la Conferencia de San Francisco. El presidente Juan Antonio Ríos expresó por canales diplomáticos sus diferencias con la fórmula de Yalta al presidente norteamericano Harry Truman, indicando que el poder de veto representaba una amenaza para la igualdad jurídica entre los Estados. Esta posición legalista que caracterizaba la política exterior chilena desde la centuria decimonónica, se vio afectada por el realismo que primó tanto en las comisiones de la conferencia como también en el ámbito regional, puesto que, y en palabras de Ríos, había que tener cuidado de criticar al poder de veto ante la posibilidad de ir en contra de la política exterior de los Estados Unidos; estas posiciones,

en efecto antagónicas, correspondieron a los ejes que movieron a la delegación chilena en el desarrollo de la Conferencia de San Francisco. Sin embargo, el diálogo democrático entre las delegaciones, publicado efusivamente ante la opinión pública, se vio contrastado por el peso del realismo observado por los medios oficiales: las grandes potencias ejercieron toda su influencia para rechazar todas las enmiendas que tuvieran como propósito afectar lo acordado en el Plan de Dumbarton Oaks y la fórmula de Yalta. A pesar de los intentos de limitar el poder de veto por parte de la delegación australiana —con el apoyo de Chile—, el sistema de votación del Consejo de Seguridad fue aprobado íntegramente y los miembros permanentes tendrían la potestad de paralizar el funcionamiento de la organización sin tener un contrapeso efectivo más allá de la «buena fe» de que no utilizarían este privilegio por intereses políticos.

Tras el fin de la Conferencia de San Francisco, el gobierno de Juan Antonio Ríos presentaría la Carta de la ONU para su discusión en el Congreso Nacional. En ambas cámaras legislativas se manifestaron diferencias hacia

el poder de veto que se justificaban desde la perspectiva jurídica, hasta otras definiciones ligadas a la política por sectores anticomunistas. Más allá de lo anecdótico que resultaron los debates legislativos, la Carta de la ONU fue aprobada con abrumadora mayoría y las diferencias hacia su efectividad representaron en gran medida a legisladores díscolos de sus bancadas.

Agradecimientos: Este artículo fue posible de realizar gracias a la «Beca de Apoyo a Actividades Académicas de la Dirección de Postgrado», otorgada por la Universidad Católica de la Santísima Concepción.

Fuentes primarias

Biblioteca del Congreso Nacional (BCN)

BCN. 10 de septiembre de 1945. Sesión 45, Diario de Sesiones del Senado, Santiago.

BCN. 12 de septiembre de 1945. Sesión 50^a, Diario de Sesiones del Senado, Santiago.

BCN. 13 de septiembre de 1945. Sesión 57^a, Diario de Sesiones del Senado, Santiago.

BCN. 17 de septiembre de 1945. Sesión 78^a, Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, Santiago.

BCN. 17 de septiembre de 1945. Sesión 79^a, Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, Santiago.

BCN. 18 de julio de 1945. Sesión 20^a, Diario de Sesiones del Senado, Santiago.

BCN. 22 de agosto de 1945. Sesión 32^a, Diario de Sesiones del Senado, Santiago.

BCN. 6 de septiembre de 1945. Sesión 42^a, Diario de Sesiones del Senado, Santiago.

Chile. (1925): *Constitución Política de la República de Chile*, Santiago, Imprenta Universitaria.

MINREL. 1945, 13 de junio de 1945. Oficio n.º 56, Gobierno de Chile, delegación chilena en Estados Unidos, San Francisco.

MINREL. 1945, 14 de junio de 1945. Memorándum 4, Gobierno de Chile, delegación chilena en Estados Unidos, San Francisco.

MINREL. 1945, 16 de mayo de 1945. Memorándum 1, Gobierno de Chile, delegación chilena en Estados Unidos, San Francisco.

MINREL. 1945, 20 de mayo de 1945. Memorándum 2, Gobierno de Chile, delegación chilena en Estados Unidos, San Francisco.

MINREL. 1945, 9 de junio de 1945. Memorándum 3, Gobierno de Chile, delegación chilena en Estados Unidos, San Francisco.

MINREL. 1945. 20 de abril de 1945. Circular n.º 22, Gobierno de Chile, Embajada en Estados Unidos, Washington.

Referencias citadas

Barros van Buren, M. (1998): *La diplomacia chilena en la Segunda Guerra Mundial*, Santiago, Empresa Editora Arquen Ltda.

Blinder, D. (2021): «Realismo y Relaciones Internacionales: una observación desde la historia de la ciencia y la epistemología», *Estudios Internacionales*, 198, 119-137. DOI: <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2021.58346>

Bremer, J. J. (2017): *Tiempos de guerra y paz. Los pilares de la diplomacia, de Westfalia a San Francisco*, México D. F., Penguin Random House.

Bustos, C. (2018): *Diplomacia chilena. Una perspectiva histórica*, Santiago, RIL Editores.

Colotta, M. (2021): «Metodologías de la investigación aplicadas a las relaciones internacionales», en M. Colotta, P. Degiorgis, J. Lascano y Vedia, y Á. Rodríguez, comp., *Manual de relaciones internacionales*, Buenos Aires, Teseo, pp. 493-533.

Cruz-Coke, R. (1984): *Historia electoral de Chile, 1925-1973*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago.

Fernández, M. E. (2017): «Conformación de los partidos políticos en Chile», en Jaksic, I, y Ossa, J. L. (eds.). *Historia política de Chile, 1810-2010*. Santiago, Fondo de Cultura Económica/Universidad Adolfo Ibáñez, 149-178.

- Figueroa, U. (2010): *Organismos internacionales: Teorías y Sistemas Universales*. Santiago, RIL Editores, tomo I.
- Frances, S. (2013): *La CIA y la Guerra Fría Cultural*, Madrid, Debate.
- González Videla, G. (1975): *Memorias*. tomo I, Santiago, Editorial Gabriela Mistral.
- Hobsbawm, E. (1998): *Historia del siglo XX*. Barcelona, Editorial Crítica.
- Kershaw, I. (2016): *Descenso a los infiernos. Europa 1914-1949*. Barcelona, Editorial Crítica.
- Kissinger, H. (2004): *La diplomacia*. México D. F., Fondo de Cultura Económica.
- Lafferte, E. (1945): *Hacia la transformación económica y política de Chile por la vía de la Unión Nacional*. Santiago, Ediciones Nueva América.
- Leffer, M. (2008): *La guerra después de la guerra. Estados Unidos, la Unión Soviética y la Guerra Fría*. Barcelona, Editorial Crítica.
- Lozano, Á. (2007): *La Guerra Fría*, Madrid, Melusina.
- Mannoni, S. (2004): «Relaciones internacionales», en Fioravanti, M. (Coord.). *El Estado moderno en Europa. Instituciones y Derecho*. Madrid, Editorial Trotta, 197-217.
- McMahon, R. (2009): *La Guerra Fría. Una breve introducción*, Madrid, Alianza Editorial.
- Medina, C. (2012): «La Historia de las Relaciones Internacionales en Chile», *Boletín de Historia de Chile*, XX, pp. 171-193. Disponible en web: <https://shre.ink/MoPM>
- Procacci, G. (2004): *Historia General del siglo XX*, Barcelona, Editorial Crítica.
- Rojas, D. (2004): «La Historia y las Relaciones Internacionales: de la Historia Inter-Nacional a la Historia Global», *Historia Crítica*, N° 27, 153-167. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-16172004000100009
- Saborido, J. (2001): «La contemporaneidad reciente: el siglo XX», en Aróstegui, J; Buchrucker,

C, y Saborido, J. (Dir.). *El mundo contemporáneo: historia y problemas*. Barcelona, Editorial Crítica.

Torres, M. I. (2008): «El derecho de veto en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas: la historia de una válvula de seguridad que paralizó el sistema», *ACDI*, N° 1, 49-88. <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/acdi/article/view/125>
UNCS. United States Government Printing Office, 1946.

Walters, F. P. (1952). *A History of the League of Nations*. Londres, Oxford University Press.

Zubok, V. (2011). *La Unión Soviética durante la Guerra Fría*. Madrid, Editorial Crítica.

Notas

1 En el marco de esta coyuntura principalmente política, el enfrentamiento indirecto entre los Estados Unidos y la Unión Soviética también involucró factores económicos, propagandísticos y culturales. Véase: Palma, 2003; Lozano, 2007; Leffer, 2008; Zubok, 2011 y Stonor, 2013.

2 Estas conferencias se originan desde la

Declaración del Palacio de St. James y la Carta del Atlántico (1941); Declaración de las Naciones Unidas (1942); Conferencia de Moscú y Conferencia de Teherán (1943); Conferencia de Bretton Woods y Conferencia de Dumbarton Oaks (1944) y la Conferencia de Yalta (1945).

3 En el caso específico de Chile, esto se sustenta en la Constitución Política de la República que se encuentre vigente y en la cual se establece que el Poder Ejecutivo es el encargado de dirigir las relaciones internacionales del país.

4 Para comprender de mejor manera el tránsito hacia la consolidación del Derecho Internacional a partir de lo planteado por Steffano Mannoni, se deben considerar tres periodos específicos: 1) Paz de Westfalia —Guerras napoleónicas (1648-1814); 2) Congreso de Viena— Primera Guerra Mundial (1815-1914); y 3) Periodo de Entreguerras (1919-1939). Mannoni, 2004: 200.

5 Para tener una mejor interpretación respecto a este gráfico se debe considerar que por cada «X» marcada en la tabla es equivalente a un 50% de afinidad del partido por cada indicador.