

LAS NACIONES UNIDAS Y LA IDEA DE JUSTICIA

RAFAEL DE LA COLINA,
del Servicio Exterior Mexicano

LA IDEA DE JUSTICIA figura en la Carta de las Naciones Unidas como uno de los principios reguladores de la comunidad internacional. En efecto, el tercer párrafo del Preámbulo afirma la decisión de los pueblos de las Naciones Unidas de “crear condiciones bajo las cuales puedan *mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y otras fuentes del derecho internacional...*”; el párrafo primero del artículo 1 declara que “los Propósitos de las Naciones Unidas son... lograr por medios pacíficos, y *de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional*, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz...”, y el artículo 2 (3) ordena que, para la realización de los propósitos consignados en el artículo 1º, la Organización y sus Miembros procederán de acuerdo con los siguientes principios: “... 3. Los Miembros de la Organización arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos, de tal manera que *no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacionales ni la justicia*”.

Obsérvese la estrecha vinculación de la “justicia” y el “derecho internacional”. El profesor Kelsen, en el certero análisis que hace de las anteriores estipulaciones, impugna la supuesta equivalencia de los dos conceptos y advierte que, siendo distintos, pueden a veces hallarse en oposición. “Muy problemático resulta —manifiesta ese jurista— proclamar el mantenimiento de la justicia y, al mismo tiempo, el respeto al derecho internacional. Si la justicia y el derecho internacional son idénticos, uno de los términos es superfluo... y si no lo son, y pueden, en consecuencia, contraponerse, surge la duda

acerca de cuál de ellos deba prevalecer en caso de conflicto.”¹

Varios representantes latinoamericanos y un jurista anglosajón, tenaz y persuasivo, el ministro de Relaciones Exteriores de Australia, fueron los que con mayor tesón abogaron en San Francisco por que se inscribiera la justicia en primer término entre los principios rectores de la Organización. Nutridos los iberoamericanos en las enseñanzas del derecho natural o de la filosofía jurídica contemporánea y formado el doctor Evatt en la escuela del derecho común británico (*common law*), para la cual los postulados de “justicia” y “equidad” constituyen elementos esenciales en la elaboración de los precedentes judiciales, base de tal derecho, no es de extrañar que defendieran con fervor la consagración del mencionado principio entre las disposiciones fundamentales del tratado de San Francisco. Por lo demás, el sentimiento de casi todas las delegaciones en favor de esta tesis, una vez despertado, pronto creció y acabó por arrollar a sus débiles opositores. Los moralistas exaltaron la victoria lograda, calificándola de homenaje a la virtud; los escépticos vieron reflejado en ella el designio de los gobiernos de utilizar la justicia como escudo eficaz para amparar más tarde sus particulares pretensiones.

Conforme a lo que se esperaba, fueron los voceros del grupo soviético los que advirtieron que se estaba introduciendo una expresión metafísica, ambigua o tautológica, en un tratado cuya finalidad principal debería ser el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales sobre la base de un entendimiento “realista” de los poseedores de la fuerza, es decir, de las grandes potencias.

(La refutación más conocida del aserto del profesor Kelsen consiste en afirmar apriorísticamente que el derecho positivo es emanación de la justicia. Entre los juristas del *common law*, sobre todo, es usual considerar la justicia como la hipótesis necesaria o fundamental del derecho. La justicia, actuando en la conciencia de los jueces, regula el desenvolvimiento de la jurisprudencia y corrige gradualmente los errores o deficiencia de las costumbres y las leyes.)

Ahora bien, en una sociedad relativamente homogénea y tradicionalista, aunque maleable y pragmática, regida por un

sistema de derecho consuetudinario en su esencia, pero aplicado sin rigidez por tribunales de potestad, independencia y probidad innegables, no es muy difícil plasmar una idea de justicia que se funde en "la voluntad firme y constante de dar a cada uno lo que le pertenece" (defensa de los intereses creados, *beati possidentes*, atemperada de modo de no cerrar toda la puerta a las cambiantes exigencias del orden social) y que abrace "todas las virtudes que constituyen bueno al que las tiene" (ideal ético que no excluye de la tierra de promisión a los poseedores de la riqueza y el poder).²

Puede alegarse que en la esfera estrictamente filosófica es factible elaborar una idea de justicia con un valor absoluto y universal, mas a ello habría que replicar que las especulaciones metajurídicas, aparte de diferir entre sí de modo radical, no llegan, por lo general, a conclusiones de contenido concreto, ni menos a síntesis que tengan aceptación universal. La parte medular de la tesis del profesor Kelsen, que sus impugnadores se han empeñado vanamente en destruir, estriba en que pone de relieve la incongruencia de una declaración —la contenida en el Preámbulo y reproducida más o menos en los artículos antes citados— que nace de la cópula puramente verbal de dos nociones de diferente índole conceptual. En tanto que el derecho internacional positivo posee una realidad objetiva indiscutible, aunque a las veces imprecisa y de alcance limitado en el tiempo y en el espacio, la idea de justicia, más emotiva que racional, a menos que se dé al vocablo "racional" un sentido diverso del que históricamente ha tenido, es, en el fondo, subjetiva.

Un ejemplo bastará para poner de relieve hasta qué grado el sentimiento popular de lo justo puede estar reñido con el derecho internacional positivo. Uno de los principios fundamentales de éste, el del "respeto a las obligaciones emanadas de los tratados", *pacta sunt servanda*, que la Carta acoge en el tercer párrafo del Preámbulo, se extiende por igual a los convenios concertados sin coacción alguna y a aquéllos en que el consentimiento de una de las partes se dio por efecto del dolo o de la fuerza. Casi todos los tratados de paz adolecen de tan grave defecto.

El artículo 14, que algunas delegaciones querían redactar en forma tal que pudiera servir para iniciar la rectificación de ciertos agravios históricos, incorporando en la Carta la esencia de la cláusula *rebus sic stantibus*, fue, finalmente, aprobado con un texto tan vago, por no decir anfibológico, que no da pie a la revisión de los tratados, aun los más inicuos. En este punto el Pacto de la Sociedad de Naciones iba un poco más lejos, puesto que su artículo 19 facultaba a la Asamblea a "invitar a sus Miembros a que examinaran los tratados que hubieran dejado de ser aplicables". Como se sabe, este artículo no tuvo aplicación en la práctica de la extinta organización ginebrina.³

De la lectura de los resúmenes de las actas de la Conferencia de San Francisco se desprende que la mayoría de los que propugnaban la inclusión en la Carta de la idea de justicia, concebían ésta, no como el método o criterio estrictamente formal imaginado por Stammler, válido universalmente para ordenar los contenidos concretos que la historia suministra, sino más bien como un "derecho justo" de alcance mundial, conformado con la realidad contemporánea y susceptible de normar las decisiones de los casos que llegaren a conocer los Órganos de las Naciones Unidas, sobre todo el Consejo de Seguridad. En los debates no faltaron quienes recurrieran a falsas analogías entre el derecho privado y el internacional, asimilando los estados a los individuos.⁴

Cabe preguntarse, en vista de lo expuesto, si no hubiera sido preferible omitir en la Carta toda referencia a la justicia. Desde el punto de vista de una rigurosa técnica jurídica, y, sobre todo, a la luz de la teoría pura del derecho, es claramente sostenible esta tesis.

En todo caso, hubiera sido preferible desligar las dos nociones mencionadas, la de "justicia" y la de "derecho internacional", por no pertenecer al mismo orden conceptual.

Esto no obstante, creo que bajo el aspecto político, predominante en una asamblea como la de San Francisco, era perfectamente fundada la pretensión de los representantes de los países débiles de incluir la palabra "justicia" en el texto, bien

que se pudieran haber redactado con mayor propiedad los preceptos que aquí se analizan.

En efecto, aun desechando la posibilidad de que la idea filosófico-jurídica envuelta en el significado principal del vocablo "justicia" sea capaz de engendrar un sistema normativo universal y constante, y aceptando, a la inversa, la relatividad y temporalidad del concepto de "justicia", es evidente que para los países desprovistos de grandes recursos militares, el empleo de esta arma semántica, tan llena de connotaciones apasionantes, era no sólo aconsejable sino necesaria.

Había, además, otra razón de gran peso, también de índole política. El Preámbulo del Pacto de la Sociedad de Naciones, redactado casi en su totalidad por un jurista del *common law*, el presidente Wilson, hablaba ya de "mantener a la luz del día las relaciones internacionales, fundadas sobre la justicia y el honor" y de "hacer que reine la justicia y respetar escrupulosamente todas las obligaciones de los tratados en las relaciones futuras de los pueblos organizados". La omisión en la Carta de una declaración semejante a la del Pacto habría sido tachada de vituperable claudicación por un sector considerable de la opinión pública mundial.

Hay que recalcarlo: la Carta de las Naciones Unidas, a más de tener las características de un tratado multilateral, en otras palabras, de un instrumento jurídico, así sea el de la más elevada jerarquía en el orden internacional (artículo 103), es un documento político, sujeto en su interpretación a la "razón vital" de que hablaba Ortega y Gasset, pero "razón vital" de ámbito mundial, no circunscrita a los pueblos de origen europeo y cristiano, ni sólo a las naciones que combaten la "herejía marxista".

LA IDEA DE JUSTICIA, ora se la examine a la luz de la filosofía del derecho, ora se la considere como instrumento político exhortatorio, descansa, a la postre, en dos postulados: el de la igualdad de los seres humanos, fruto del albedrío, y el del ordenamiento jerárquico de los individuos o grupos de que aquéllos forman parte, condición *sine qua non* de la vida en sociedad. Del grado de equilibrio, siempre precario y a me-

s sobre
que se
el Con-
que éste

os cinco
Consejo

por los
Consejo
nanimi-
tema de

l Estado

le Segu-
plicación
irtud de
organis-

Consejo
le zonas
os fidei-

Consejo
atañe al
as, de las
los terri-
de cum-
ontraídas
eguridad

Adminis-
niembros
le Seguri-
rando te-

ario Ge-

re seguri

la Carta
recomen
las Gene

- „ 110 (3) : Entrada en vigor de la Carta, y Estatuto de la Corte Internacional de Justicia.—Artículos 4 y 10: Elección de Magistrados. (En este caso no opera el veto, pero los miembros permanentes del Consejo de Seguridad siempre votan dos veces).

De hecho se otorgan otros privilegios a las grandes potencias:

a) Como es el Consejo de Seguridad, aprisionado por la regla de la unanimidad, el Órgano al que toca en primer término recomendar la expulsión de un Miembro que haya violado repetidamente los principios de la Carta, no es concebible que un estado poseedor del veto, sobre el cual pese la acusación de haber cometido tales violaciones, vote afirmativamente o se abstenga al decidirse si se recomienda o no su propia expulsión.

b) La pena de suspensión del voto en la Asamblea General, establecida en el artículo 19 para los Miembros morosos, no se aplica en el Consejo de Seguridad.

c) Por acuerdo tácito de los Miembros, hasta ahora no se ha dejado de elegir en la Asamblea General a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad a fin de que constantemente formen parte del Consejo Económico y Social y de otros organismos importantes.

Como se ve, la Carta, para preservar el incierto equilibrio internacional, confirma la hegemonía política y militar de las grandes potencias y deja a las calificadas de “medianas y pequeñas” la dudosa satisfacción de saber que en la Asamblea General y en los Consejos Económico y Social y de Administración Fiduciaria sus votos valen tanto como los de las grandes potencias.

La justicia distributiva de la vieja dicotomía aristoteliana, que reparte los premios y las penas en razón del mérito y calidad de las personas, toma cuerpo en las anteriores estipulaciones; pero, de acuerdo con la tesis de Calicles, ya que en atención a los méritos de la fuerza y a la calidad de los armamentos aniquiladores de que son dueños, se otorga el

en
hu-ra-
on-
deen-
an-
addel
la
lare-
la
los
loses-
casm-
raos
t)]‘el
úa

za-

re-
are-
eslo
ri-

e-

veto a las grandes potencias, reconociéndoles así el carácter de verdaderos soberanos, y se deja a los demás estados el deber incondicional de “cumplir de buena fe las obligaciones contraídas de conformidad con la Carta”.

DEMASIADO SABIDO es que el sistema que prevé la Carta no ha funcionado, y que la “regla de la unanimidad”, lejos de impulsar a las grandes potencias a buscar discreta y afanosamente el acuerdo por medio de reuniones periódicas de sus ministros de Relaciones y aun de sus jefes de estado, conforme al espíritu del artículo 28 (2), se ha convertido en una mera regla procesal, que empuja a las partes, en la atmósfera teatral y sobrecargada de las sesiones públicas del Consejo de Seguridad, a la controversia, a la invectiva y, finalmente, al veto, ora sea éste el mecánico de las mayorías controladas, ora el solitario del miembro permanente que carece de aliados en el Consejo. Por consiguiente, la Asamblea General, a la que la Carta priva casi por completo de poderes efectivos, dejándole, eso sí, amplísimas facultades deliberativas, poco a poco ha ido asumiendo el papel histórico de las asambleas populares cuando se enfrentan a un poder ejecutivo vacilante o dividido.

Aprovechándose casi intuitivamente del anhelo de las grandes potencias occidentales de hacer frustráneo el veto soviético, algunos de los medianos y pequeños estados, México entre ellos, se han dedicado a robustecer la Asamblea General, órgano representativo por excelencia de la comunidad internacional. De este modo, la Asamblea, más interesada en el fondo en hacer efectiva la igualdad de derechos de sus Miembros que en preservar el orden jerárquico de los estados conforme a su poderío, está promoviendo con inesperada eficacia *su* idea de justicia, vinculada con la “libre determinación de los pueblos”. Esta idea difiere mucho, por cierto, de la que defienden, cada quien a su manera, los regímenes coloniales y los imperialismos de izquierda o de derecha, los cuales se ven obligados a invocar, cada vez con mayor frecuencia, la cláusula del dominio reservado contenida en el artículo 2 (7). Ello explica también la paradoja de que la Resolución 377 (v), “Unión pro Paz”, elaborada por las grandes potencias occiden-

tales con el fin de desbaratar la oposición soviética, se haya vuelto contra sus propios autores, al ser utilizada para eludir el veto franco-inglés en el Consejo de Seguridad, mediante la convocatoria del Primer Período Extraordinario de Sesiones de Emergencia, detrás de cuyos acalorados debates se ocultaron las maniobras de las superpotencias. Fueron éstas las que efectivamente dieron al traste con los planes militares de recuperación del Canal de Suez.

Es hondamente significativo también que, al fracasar el sistema de seguridad colectiva ideado sobre la hipótesis necesaria de la "regla de la unanimidad" del artículo 27 (3), haya surgido de nuevo con toda su fuerza el antiquísimo y vilipendiado principio del "equilibrio de poderes", transformado ahora, gracias a la ciencia, en la "paz por el terror", y que sean las naciones débiles las que hayan resultado beneficiadas políticamente, al menos por lo pronto. Si no fuera por este precario equilibrio, los países débiles, en especial los minúsculos que sobrenadan en el piélago internacional, no gozarían del grado de influencia y de relativa independencia de que disfrutan hoy. En efecto, subsiste el peligro de que el pleno entendimiento de las superpotencias se logre un día a costa de los derechos y acaso de la independencia misma de los estados menores.

Los resultados opuestos de dos aventuras paralelas, ejecutadas casi en las mismas fechas, son ilustrativos: en tanto que Francia e Inglaterra, a pesar de la eficaz ayuda de la diminuta Israel, fracasaban en su intento de subyugar a Egipto y de recuperar el Canal de Suez, la Unión Soviética, una de las dos superpotencias, con sus propios elementos y casi sin esfuerzo visible, aplastaba sin misericordia al pueblo húngaro que anhelaba independizarse. ¿Hay quien crea que Egipto se libró de la derrota más completa por su poderío militar o escudándose tan sólo en la bondad de su causa? Y, ¿puede afirmarse que la justicia inmanente estaba del lado soviético cuando sometió despiadadamente a Hungría? Inglaterra y Francia, a pesar de haber venido a menos, cuentan aún con recursos sobrados para realizar el designio que se habían trazado; pero les faltó el asentimiento de Estados Unidos, la otra

superpotencia. Además, y esto es de importancia suma al examinar el problema del equilibrio de poderes en la segunda mitad del siglo xx, la oposición política interior en las democracias francesa y británica, sobre todo en la segunda, se había levantado en contra del proyecto, por considerarlo in-moral y temerario. El gobierno de Eden carecía, en consecuencia, del apoyo nacional indispensable para proseguir una empresa que Estados Unidos, su aliado prepotente, desaprobaba por entero. En cambio, la Unión Soviética, como estado monolítico, pudo obrar sin frenos ni vacilaciones tan pronto como su gobierno se convenció de que el movimiento húngaro iba más allá de la “desestalinización”.

¿Quiere decir todo esto que conviene fomentar la discordia entre los poderosos? De ningún modo, a menos que se persiga el aniquilamiento de la civilización y, lo que es mucho más grave, la extinción de la especie humana, crimen de dimensiones satánicas que en los varios supuestos de los estados mayores de las superpotencias figura simplemente como uno de los “riesgos calculados” de la guerra nuclear. Lo que parece aconsejable es aprovechar diligentemente el tiempo disponible —años, decenios, si el destino nos favorece— para robustecer a las naciones débiles tanto en su régimen interior cuanto por medio de agrupaciones regionales, económicas y políticas, que les permitan enfrentarse al tormentoso mundo del mañana con mayores probabilidades de supervivencia.

Recuérdese al respecto que han sido algunos internaciona-listas del bloque occidental los que han preconizado un sistema diferencial de votos ponderados en la Asamblea General, con el objeto deliberado de disminuir o desvanecer la influencia de las naciones desprovistas de fuerza, los “estados irresponsables”, como algunos se han atrevido a llamarlos, y transformar la Asamblea en un remedo del Consejo de Seguridad, pero sin veto, puesto que la fórmula ingeniosa que al efecto se instituyera, inspirada tal vez en la del Fondo Monetario Internacional o del Banco Internacional, garantizaría la adopción de resoluciones favorables a los intereses de los estados que señorean ese bloque. Los proponentes de estos cambios —del todo improbables por ahora, ya que la

posibilidad de reformar la Carta se aleja más cada día— olvidan que puede volver a ocurrir, como en el caso de Suez, que los intereses de las grandes potencias occidentales no sean siempre idénticos.

EL EXAMEN de los repertorios de la práctica seguida por los Órganos de las Naciones Unidas demuestra que ni la Asamblea General ni el Consejo de Seguridad han invocado la justicia en sus recomendaciones —las raras veces que lo han hecho— de modo de precisar el significado de aquélla o de dar una idea, siquiera general, de su contenido. No es de extrañar lo anterior si se piensa que las Naciones Unidas no han logrado definir o delimitar, por lo menos aproximadamente, la naturaleza de un concepto mucho menos abstracto: el de la agresión.

Las referencias comprensivas a los Propósitos y Principios de la Carta, entre los que figura, de manera implícita, la justicia, que se observan a menudo en las resoluciones de la Asamblea General y de los Consejos sobre las materias más diversas, ciertamente no contribuyen a esclarecer las connotaciones del vocablo “justicia”; antes bien, las oscurecen todavía más.⁵

La explicación radica en que los órganos de las Naciones Unidas son, por esencia, políticos, y por lo tanto, propenden a las transacciones, a los acomodos, a las temporizaciones; a lo oportuno, a lo expeditivo, a lo conveniente, en suma, a “los procedimientos o métodos de ajuste que sean *apropiados*”, según prescribe el artículo 36 de la Carta.

Sobre la base de un conocimiento personal de los hechos, citaré tres ejemplos de controversias o situaciones en que ha entendido la Asamblea General. En la consideración de los temas aludidos participé con actividad, logrando en el segundo y el tercero la adopción unánime de las resoluciones respectivas.

El primer caso se conoce bajo el epígrafe “Trato a los indios en la Unión del África del Sur” [Resolución 44 (I)]. Fue esta resolución, derivada de una propuesta franco-mexicana, substitutiva de la presentada por India, la primera de

una serie que la Asamblea General ha discutido y adoptado año por año sobre esta misma cuestión y la correlativa de la política de segregación racial (*apartheid*). Estimaba yo que era éste un tema vinculado, como pocos, con los Propósitos y Principios de la Carta, por lo que la resolución que se aprobara debería referirse a ellos de manera específica. La pertinencia tanto del artículo 1 (3) —realización de la cooperación internacional en la solución de problemas interestatales de carácter económico, social, cultural y humanitario, y desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión— como del artículo 2 (3) —obligación de los Miembros de arreglar sus controversias por medios pacíficos de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacionales ni la justicia— me parecía evidente.

Bien pronto se hizo notar la magnitud de la oposición. La autoridad moral del mariscal Smuts pesó mucho, secundada con habilidad y diligencia por los representantes del Reino Unido y de otras potencias metropolitanas, así como de varios latinoamericanos. Se negó primero la competencia de las Naciones Unidas [artículo 2 (7)], táctica que seguirían más tarde muchos otros estados al ser acusados de violaciones a la Carta. Después, los sudafricanos, aconsejados por los ingleses, propusieron que se recurriera a la Corte Internacional de Justicia, en la expectativa de que la sentencia que dictara, *de lege lata*, les sería favorable. Los indios prefirieron apelar a la Asamblea, aunque tuvieran que conformarse con una resolución endeble, y con ello se revivió y acentuó una tendencia, observada ya en la Sociedad de Naciones, a saber, la de que los países descontentos con las normas vigentes del derecho internacional positivo o temerosos de las interpretaciones restrictivas o meramente legalistas de la Corte, se inclinan más y más por las soluciones de índole política, con la esperanza de ser apoyados por la mayoría de los Miembros de la Organización.

El resultado fue que para hacer aceptable la enmienda mexicana al proyecto francés, que buscaba una transacción

entre las partes contendientes, hubo necesidad de eliminar toda mención de los derechos humanos fundamentales o de la justicia, contentándose con la vacua frase "disposiciones pertinentes de la Carta".

Más tarde, cuando la Asamblea comenzó a cobrar conciencia de su poder, pudo decir que "una política de segregación racial (*apartheid*) está forzosamente fundada en doctrinas de discriminación racial", y que las medidas de esta índole del gobierno de la Unión Sudafricana "no son conformes a las obligaciones y responsabilidades que le impone la Carta de las Naciones Unidas". Consecuentemente, fue factible obtener la aprobación de una resolución [265 (III)] en que se invitaba a los gobiernos interesados a "que entablaran conversaciones en una conferencia de mesa redonda, teniendo en cuenta los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración de Derechos del Hombre".⁶

El segundo caso es el de la denuncia formulada por la Unión Birmana acerca de la agresión cometida contra ella por el gobierno de la República de China, a que se refirió la Resolución 707 (VII). Aun cuando el gobierno de Formosa negaba ser responsable de los actos cometidos en el norte de Birmania por fuerzas que le habían pertenecido y que, según los informes recogidos, continuaban recibiendo ayuda financiera y militar de Taipei, e indirectamente de Estados Unidos, estaba en la conciencia de los Miembros de la Organización que estos cargos eran del todo fundados. Aquí también fue inútil tratar de introducir en el proyecto de transacción redactado por la delegación mexicana una referencia a la justicia. En el texto final, aprobado unánimemente por la Asamblea, se aceptó, entre los considerandos, el de que "la negativa de estas fuerzas [nunca llegaron a identificarse oficialmente por las Naciones Unidas] a dejarse desarmar e internar, es contrario al derecho y a las prácticas internacionales" y, en la parte resolutive, como párrafo final, el siguiente: "Pide a todos los estados que respeten la integridad territorial e independencia política de la Unión Birmana de conformidad con los preceptos de la Carta." ⁷

El tercer caso es el concerniente a Chipre, en que el gobier-

no de Grecia deseaba que se afirmaran los principios de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos, a fin de robustecer las pretensiones de la mayoría griega de dicha isla. El gobierno de Ankara, anhelando proteger la minoría turca, y temeroso de ver surgir frente a sus costas un estado sometido o afiliado a Grecia, se opuso de manera terminante a toda resolución que se fundara sólo en el párrafo 2 del artículo 1. Para ello contó desde un principio con el apoyo del Reino Unido, el de los miembros de la Comunidad con población de origen británico y el de la mayoría de los países europeos (excepto los del grupo soviético), más algunos latinoamericanos. Estados Unidos, aunque tibiamente, se inclinó en favor de la posición de su aliado principal en el Cercano Oriente.

Por varios años se consideró sin éxito esta cuestión, que amenazaba, como tantas otras, con reaparecer perennemente en los programas anuales de la Asamblea General. En el XIII período, cuando todo intento de solución había fracasado, y horas antes de que la Asamblea en plenaria desechara, una vez más, los proyectos sometidos por no alcanzar los dos tercios de los votos que requiere el artículo 18 (2), logré, en conversaciones privadas con las tres delegaciones más interesadas, que se aceptase la fórmula propuesta el año anterior, que dice: "Expresa su confianza de que las partes continuarán haciendo esfuerzos para lograr una solución pacífica, democrática y justa, de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas."

El texto mencionado [Resolución 1287 (XIII)] concierne directamente al presente estudio por cuanto fue el adjetivo "justa" el que contribuyó con eficacia a que las partes aceptaran, al fin, dicha fórmula, si bien se convino en que no habría explicaciones de votos, y que se procuraría, con la anuencia de los Miembros, que el presidente declarara aprobado por unanimidad el proyecto, sin someterlo a votación.

Los turcos y los británicos se hallaban dispuestos a consentir en un texto que tan sólo dijera "solución pacífica, de acuerdo con los preceptos de la Carta de las Naciones Unidas"; pero los griegos insistían con tenacidad que se incluyera el

vocablo "democrática", que para ellos entrañaba la celebración de un plebiscito en que la mayoría griega obtendría sin duda la victoria. Ahora bien, una solución puramente mayoritaria ofrecía el peligro, para los británicos, de que se desconocieran los convenios que garantizan el funcionamiento de sus bases militar y naval, más valiosas aún desde que abandonaron las de Suez, y para los turcos, de que la minoría otomana en Chipre perdiera los derechos de que ha disfrutado bajo el régimen británico. El vocablo "justo", que a sugestión mía se reincorporó en el borrador del proyecto, produjo el efecto deseado, puesto que llevaba implícita la mira de que en la solución final se buscara el medio de moderar los posibles excesos de la mayoría.⁸

EN EXTREMO NEBULOSA es la noción de justicia que se desprende del análisis de la Carta, de los trabajos preparatorios de San Francisco y, sobre todo, del enjambre de resoluciones elaboradas durante tres lustros de continua actividad por los Órganos de las Naciones Unidas. Sus atributos tradicionales, de origen grecorromano, judeocristiano y jusnaturalista, no se acomodan en todos los casos a los que otras culturas le han asignado y menos todavía con la moral internacional marxista.

Las potencias directoras del mundo occidental o cristiano se enfrentan ahora por vez primera sobre una base de relativa igualdad, y no ya, como amos y señores de la tierra, a los pueblos que han cobrado su independencia, aguijoneados o asistidos algunos de ellos por las potencias comunistas. Los antiguos imperios no son ya, pues, los autores, intérpretes y ejecutores exclusivos de las normas internacionales. Su ideología ha perdido el predominio y su proselitismo religioso y político está enervado y desfalleciente. Las naciones manumisas se muestran incrédulas y, lo que es más grave, como han descubierto que los gigantes metropolitanos tienen pies de barro, los escarnecen y desafían, a veces sin razón.

En la América Latina, ofuscados algunos paladines de los movimientos populares por falsas analogías, no aciertan a distinguir con claridad la impotencia real de los imperios caducos de la renuencia temporal de Estados Unidos a desplegar

su fuerza avasalladora. Se lanzan, por tanto, al ataque con desenfreno, persiguiendo, claro está, generosos objetivos de mejoramiento social, pero cegados por la ira que no les deja ver el precipicio en que ellos y sus pueblos se despeñan. Más prudentes y maduros nuestros revolucionarios de hogañ, se contentan con ir ganando poco a poco para México los galardones de la independencia económica.

Una breve referencia a la Doctrina de Monroe, que muchos estudiosos del sistema interamericano creían con sano optimismo que se había enterrado ya, corroborará la advertencia anterior.

Declaración unilateral, y, por lo mismo, sujeta después a interpretaciones arbitrarias y caprichosas, tuvo por objeto primordial proveer a la seguridad de Estados Unidos, valiéndose para ello sus autores, con habilidad y celo patriótico, de las diferencias surgidas entre la Gran Bretaña y la Santa Alianza. Empleada durante la segunda mitad del siglo xix y la primera parte del xx con fines hegemónicos más y más pronunciados, despertó al principio la suspicacia y luego la hostilidad de las naciones latinoamericanas. La doctrina del "Buen Vecino", el Tratado de Montevideo, el Protocolo de Buenos Aires, la Declaración de Lima, el Acta de Chapultepec y, finalmente, la Carta de la Organización de Estados Americanos, son piedras miliars en el escabroso camino de la no intervención; instrumentos preciosos que documentan la gradual sustitución de una política de tutela forzosa, egoísta y altiva, por un sistema cooperativo, fundado en la igualdad jurídica de los estados que lo integran.

Ni la amenaza hitlerista, ni el alevoso ataque a Pearl Harbor, torcieron la dirección de la nueva política adoptada por Roosevelt. Mas surge el peligro comunista y cambia el rumbo de esa política. Renace la Doctrina de Monroe con motivo del caso de Guatemala y la invoca en tono airado el representante de Estados Unidos en el Consejo de Seguridad. Entra en relaciones cada vez más estrechas la Unión Soviética con Cuba, y reaparece en todo su vigor la temida doctrina. He aquí las palabras del *New York Times*, en su editorial del 13 de julio de 1960: "...Tenemos el derecho fundado en

la historia, los precedentes, *la fuerza* y el derecho internacional, para aplicar la Doctrina de Monroe en los casos que estimemos peligrosos para nuestra paz y seguridad." Con decir "*la fuerza*", habría sido suficiente.

El día en que la Unión Soviética esté segura de poseer la fuerza necesaria, no será un país americano al que "proteja" con sus proyectiles nucleares, sino Berlín, Turquía, Irán, Pakistán, etc., mucho más cercanos al territorio soviético y con bases militares y aéreas mucho más peligrosas "para la paz y la seguridad" de la Unión Soviética que las del Caribe.

Así como la "desestalinización" fue tolerada por Moscú en Hungría y en Polonia, pero no el repudio del Pacto de Varsovia y su corolario, la penetración de las potencias occidentales en esos países, de igual modo en nuestro hemisferio, Estados Unidos, con el asentimiento de los dos tercios de las naciones americanas, o, en caso necesario, sin él, impedirá la ingerencia de la Unión Soviética en los asuntos americanos, bien que tolere los movimientos puramente nacionalistas. Ésta es una cuestión que afecta el interés vital de Estados Unidos. Para resolverla, quizás procurará obtener el concurso de la mayoría de los gobiernos latinoamericanos, pero si no lo logra, apelará, sin duda, a la famosa Doctrina de Monroe para imponer su *fiat*.

Una superpotencia continúa siéndolo hasta el instante en que por temor o debilidad abdica del ejercicio de su poderío. Juzgo inconcebible que Estados Unidos o la Unión Soviética acepten sin resistencia descender de categoría. La invasión deliberada de la "esfera de influencia" de uno de ellos por parte del otro desencadenará otra guerra mundial.

Al otro lado, en el mundo socialista, los pueblos valerosos de Polonia y Hungría se doblegan temporalmente y se esfuerzan por adaptarse a la dolorosa realidad internacional en espera de tiempos mejores.

HE TRATADO de destacar, mediante las observaciones y los ejemplos citados, que no es la justicia, concebida ontológicamente como virtud suprema y armonía absoluta, austera y solemne, la que mueve a los Órganos de las Naciones Unidas

y menos aún a la comunidad internacional. Antes bien, creo que es una concepción teleológica y vitalista de la justicia la que explica de la manera más satisfactoria el desarrollo de la heterogénea sociedad interestatal contemporánea hacia la realización de los propósitos que apenas se han esbozado en la Carta. Y son los actos mismos de los Órganos de las Naciones Unidas, en especial de la Asamblea General, máxima representación de la comunidad de naciones, más que las huecas y reiterativas palabras con que se pretende ora justificar tales actos, ora menguar su eficacia, ora torcer su evidente significado, los que van forjando anhelosamente y dando contenido a los fines de la justicia en su perpetuo devenir.

RESPECTO a la dignidad y al valor de la persona humana, lucha contra las discriminaciones raciales, liquidación del sistema colonial, libre determinación de los pueblos, inclusive la proclamación del derecho de explotar sin restricciones las riquezas y recursos naturales de sus territorios, he aquí los ideales con apariencia de asequibles que la Asamblea General, a través de multitud de resoluciones, ha venido reafirmando con tesón y que los hombres de los más apartados sitios y de las más diversas culturas abrazan con igual fervor.

No puede decirse lo mismo de otros altos propósitos de la Organización, sobre todo de uno de ellos, de trascendencia incalculable, puesto que de su acertada y temprana solución, dependerá tal vez que el proceso milenario de plasmación de la idea de justicia prosiga o se detenga para siempre. Me refiero, como es de suponerse, al desarme.

Es punto menos que pueril afirmar que el fracaso de las negociaciones entre las grandes potencias se debe a un defecto congénito de la Carta, cuyas estipulaciones sobre esta materia son ciertamente más débiles todavía que las de los artículos 8 y 9 del Pacto de la Sociedad de Naciones. En apoyo de esta afirmación baste recordar que la Asamblea General, en las cuestiones coloniales, por ejemplo, ha logrado superar las deficiencias de la Carta, interpretando con amplitud el capítulo XI. Lo que ocurre es que los problemas son radicalmente distintos en su esencia. En tanto que la liquidación del colonialismo

perjudica a naciones carentes de fuerza o a otras que fueron un día grandes potencias, pero que ya no lo son en toda la extensión del término, la regulación de los armamentos afecta de un modo directo los intereses vitales de las superpotencias.

La Asamblea, en su debilidad, repite de modo mecánico sus resoluciones, apela en vano a recursos procesales más o menos ingeniosos y se aferra a la creencia, conmovedora e ingenua, de que los superestados escucharán la razón y que de su voluntad se despojarán de sus máquinas diabólicas. Desbordados de poder y fascinados por el señuelo del arma incontrastable —especie de piedra filosofal del siglo xx—, las superpotencias trabajan sin descanso para descubrir el elixir de la victoria. Lo más aterrador de la desenfrenada carrera armamentista es que nadie sabe ni cuándo ni cómo se va a cometer el error trivial o el acto vesánico que desencadene la catástrofe definitiva. ¿Podrán las naciones inermes negar su concurso a todo plan bélico, a toda alianza militar? ¿Podrían siquiera abstenerse en masa en las votaciones sobre desarme para significar así su repudio de la farsa tras la cual se esconde la más gigantesca amenaza a que se haya enfrentado la humanidad desde que salió de las cavernas paleolíticas?

EL BREVE INTERVALO de optimismo, bajo la divisa de la “coexistencia pacífica”, comienza a desvanecerse. Las sombras descienden sobre el rascacielos a orillas del East River. Cunde el escepticismo y la idea de justicia se torna más confusa, más vaga. La fuerza bruta se dispone a señorearse de la tierra para destruirla.

Una Organización endeble y defectuosa —obra humana al fin, engendrada por el orgullo de los vencedores, la rabia impotente de los vencidos, la desesperación de las víctimas del nazismo y los justificados temores de los países débiles— es el frágil recurso que nos queda para salvarnos del cataclismo final.

Creada la Organización de las Naciones Unidas, no tanto para eliminar la política de la fuerza, cuanto para que hubiese un foro en que los intereses encontrados trataran de avenirse por medio de concesiones recíprocas, no tardó en convertirse

en teatro donde el lenguaje empleado ha descendido a un nivel ofensivo sin paralelo en la historia de la diplomacia. Nunca ha sido tan eufemístico el texto del artículo 1 (4), al prescribir que las Naciones Unidas deberán "servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos propósitos comunes", como ahora que la guerra fría ha vuelto a encenderse. Esto no obstante, hay que recordar que fueron las Naciones Unidas las que proporcionaron el sitio y la ocasión de un acercamiento en extremo difícil durante el conflicto coreano.

No es aventurado aseverar, en vista de los resultados obtenidos y del papel moderador que las Naciones Unidas han desempeñado en los últimos quince años, que la Carta, si no el mejor pacto posible, sí es el menos malo de cuantos pudieron haberse formulado al terminar la Segunda guerra mundial. En verdad muy pocos creían que las naciones pequeñas, valiéndose de un órgano por su esencia deliberativo, como la Asamblea General, llegaran a ejercer la influencia que tienen, aunque esto se deba a las abismales divisiones que separan a las superpotencias. Y ha sido este cambio el que ha hecho factible la concreción acelerada de los objetivos que estima justos la comunidad internacional contemporánea.

Las Naciones Unidas, como la idea misma de la justicia, adolecen de las contradicciones fundamentales que dialécticamente ha venido resolviendo el hombre en su perpetua búsqueda de una felicidad perdurable, del todo inasequible. En el ámbito internacional la humanidad continúa esforzándose por escapar del dilema de la soberanía ilimitada, que en la práctica conduce a la guerra y luego al imperio del más fuerte, o la subordinación de los estados a una entidad supranacional constituida con el libre consentimiento de los gobernados, por ahora utópica. Son estos elementos antitéticos los que dentro del cuadro siempre cambiante de la sociedad internacional, así llámese ésta la Organización de las Naciones Unidas, luchan sin descanso, coordinándose de momento, apartándose luego y acometiéndose una vez más hasta llegar a un punto de equilibrio precario y pasajero, calificado por la mayo-

ría o por los más fuertes, aunque sean los menos, de "concierto de las naciones, fundado en la justicia".

Cuando se atalaya el proceso histórico con la relativa imparcialidad de que es capaz un observador atento y desapasionado, fácil es ser presa de un escepticismo demoledor. Mas para la generación que vive el conflicto, para los detentadores de la riqueza o el poder en esos instantes, para los reformadores sociales decididos al sacrificio, el choque de las fuerzas en pugna cobra dimensiones homéricas.

En la presente época de transición, cuyas hondas perturbaciones y profundas inquietudes repercuten de un extremo a otro de la tierra y en que por vez primera se experimentan los efectos de una integración total de todas las razas, culturas y tradiciones, tales pugnas se multiplican y se vuelven mortales. Pero son también las épocas como la nuestra en las que al calor de las pasiones desencadenadas, el sentido de justicia —que impulsa a los desamparados, a los exinanimados, puesto que a los poderosos les basta la fuerza— se depura y acendra.

¿Participarán nuestros nietos en el acto siguiente de este drama doloroso y magnífico? ¿O acaso las nubes fungiformes que vieron aterrados los supervivientes de Hiroshima y Nagasaki cortarán para siempre el desarrollo hacia planos superiores de la idea de justicia?

NOTAS

¹ Kelsen: *The Law of the United Nations*, 1951, pp. 15-18.

² Quienes se interesen en profundizar este aspecto del tema, pueden consultar las obras de Julius Stone: *The Province and Function of Law*, 1950; y P. Sayre (ed.): *Interpretation of Modern Legal Philosophy*, 1947. Ver también Luis Recaséns Siches: *Filosofía del derecho*, 1959.

³ *United Nations Conference on International Organization, Documents*, Vol. IX.

⁴ *Ibid.*, Vol. VI.

⁵ *Repertorio de la práctica seguida por los órganos de las Naciones Unidas*, Vol. I (arts. 1-22 de la Carta), Naciones Unidas, Nueva York, 1956; y *Supplement No 1* (arts. 1-54 of the Charter), United Nations, Nueva York, 1958.

⁶ *Yearbook of the United Nations*, 1946-1947; y 1948-1949.

⁷ *Yearbook of the United Nations*, 1953.

⁸ *Yearbook of the United Nations*, 1958.