

NACIONES UNIDAS: VARIOS SISTEMAS DE OPERACIÓN

RICHARD A. FALK *

I. UNA EVALUACIÓN

EXISTE una tendencia creciente a formular conclusiones negativas acerca del papel de las Naciones Unidas en la sociedad mundial. Esta tendencia obedece en gran parte a la sensación de que hay un abismo entre las metas que proclama la Carta de las Naciones Unidas y las realidades de la vida internacional, así como entre las necesidades de un orden mundial y la capacidad de la Organización. Parecería que estas dos brechas continúan ensanchándose, confirmando así la opinión de que el Estado soberano sigue siendo el único factor importante en la sociedad internacional.¹

Aquí me propongo señalar los lineamientos de una investigación disciplinada de los problemas normativos del orden mundial.² Las falsas utopías del pasado partían de un nuevo sistema del orden mundial y luego suponían que el progreso de lo racional en los asuntos humanos aseguraría su adopción.³ Ahora ya casi nadie cree que el futuro haya de ser automáticamente mejor que el presente. Por el contrario, el desaliento es tan grande que lo que ahora debemos demostrar es que

* Profesor Milbank de Derecho y Práctica Internacionales en la Universidad de Princeton, es Vicepresidente de la *American Society of International Law* y Director de la Sección Norteamericana de Proyectos de Modelos del Orden Mundial. Es autor de varios libros y artículos importantes sobre cuestiones internacionales. Una versión ampliada de este artículo aparecerá en: Gordenker, L. (Ed.), *The United Nations in International Politics*, Princeton, Princeton University Press, 1971. El autor agradece la asistencia editorial de Claudia Cords. (Traducción de Eduardo L. Suárez.)

¹ Véase, por ejemplo, a Stanley Hoffman, *Gulliver's Troubles or the Setting of American Foreign Policy*. McGraw-Hill. Nueva York, 1968, pp. 39-43.

² Este ensayo es un esfuerzo muy preliminar tendiente a desarrollar un procedimiento disciplinado para evaluar la medida en que las Naciones Unidas han satisfecho las necesidades de la sociedad internacional. El carácter de estas necesidades es el tema de un libro próximo a aparecer que provisionalmente he intitulado *El Planeta Peligra*. La tesis del libro es que existe una serie de problemas cuyo impacto acumulado puede ser catastrófico, a menos que se realicen cambios drásticos en la estructura de la sociedad internacional antes de que finalice el presente siglo. Mi descripción de la conducta de las Naciones Unidas obedece a esa preocupación fundamental.

³ Se encuentran reseñas de esta falsa utopía en F. H. Hinsley, *Power and the Pursuit of Peace*. Cambridge University Press. Cambridge, 1963; Walter Schiffer, *The Legal Community of Mankind*. Columbia, Nueva York, 1954; Stefan T. Possony, "Peace Enforcement", *Yale Law Journal*, Vol. 55, 1946, pp. 910-949.

el futuro se puede forjar benéficamente en alguna medida.⁴ En este ensayo se sostiene que una evaluación adecuada de las Naciones Unidas debe combinar un análisis descriptivo con un juicio normativo. Los analistas deben aclarar lo que ha sucedido, evaluar las realizaciones a la luz de las metas establecidas, y recomendar cursos de acción que puedan hacer que la conducta del futuro se aproxime más a aquello que se prefiere. En este sentido, trato aquí de responder al llamamiento formulado por U Thant para fortalecer el sistema actual de la comunidad internacional.

II. LOS ELEMENTOS DEL ANÁLISIS

Las ideas siguientes indican el sentido de mi orientación y constituyen una base intelectual resumida para la evaluación de las Naciones Unidas:

1) *Las dos brechas*

La concepción de las Naciones Unidas que se deriva de su Carta difiere en varios aspectos importantes de su realidad como entidad política,⁵ dando surgimiento así a la primera brecha. La interacción que existe entre las metas de la Carta y la actividad de las Naciones Unidas puede servir de base para obtener el apoyo político⁶ necesario para hacer disminuir en lo posible esta brecha.

La segunda brecha surge de la distancia que media entre las Naciones Unidas como sistema en operación y los problemas del orden mundial a que se refieren los artículos 1 y 2 de la Carta. Esta brecha no significa que existan deficiencias de organización, sino que deriva de las características del ambiente internacional que determinan los límites de la capacidad de las Naciones Unidas. El conocimiento de que existen estas dos brechas ayuda a orientar la investigación relativa a la importancia de las Naciones Unidas en el mundo moderno.

⁴ Véase a este respecto a Erich Fromm, *The Revolution of Hope: Toward a Humanized Technology*. Harper, Nueva York, 1968; Gerald Feinberg, *The Prometheus Project-Mankind's Search for Long-Range Goals*. Garden City, Nueva York, Doubleday, 1969.

⁵ Por razones de conveniencia, en este apartado me refiero a las "Naciones Unidas" como si existiese alguna entidad concreta a la que correspondiera ese título. Fuera de tal conveniencia, esa forma de referencia es una clase de identificación que se presta a errores. Las Naciones Unidas comprenden muchos órganos y tipos de organización diferentes; las acciones las ejecutan individuos que desempeñan papeles diferentes en formas muy distintas. En todo el análisis que sigue deben tenerse presentes estas realidades concretas y específicas.

⁶ Es en este sentido que un funcionario de las Naciones Unidas de la categoría de U Thant invoca la brecha existente entre los términos de la Carta y las acciones de los Estados para movilizar la opinión pública y la de la élite en favor de una conducta internacional más moderada.

2) *Las Naciones Unidas como actor en el sistema internacional*

Las Naciones Unidas forman parte de la compleja urdimbre de la política internacional. Al observar que esta organización depende en gran medida del carácter del clima internacional, implícitamente reconocemos que las principales corrientes del conflicto político influirán en la acción de sus órganos principales, y particularmente de los de carácter político. Pero se puede discernir también un efecto reflejo: el trabajo de las Naciones Unidas puede influir en la forma en que se conducen y justifican los conflictos.

La reacción ante las influencias ambientales varía entre los diferentes órganos de las Naciones Unidas. Es probable que la Corte Internacional de Justicia sea el órgano que reacciona menos ante el clima internacional, y que la Asamblea General sea la que lo haga en mayor medida.

3) *Las Naciones Unidas desempeñan múltiples papeles y realizan múltiples funciones*

A menudo se juzga la labor de las Naciones Unidas de acuerdo con los éxitos que obtenga en el área de la guerra y la paz. La concepción utópica y la cínica coinciden en señalar un papel para la organización mundial en el ámbito de la prevención de la guerra.

Sin embargo, las Naciones Unidas han venido adquiriendo funciones distintas del mantenimiento de la paz y la seguridad, las cuales han llegado a convertirse en sus preocupaciones principales: a) promover el cambio social (por ejemplo, la descolonización y el desarrollo económico); b) aglutinar las reclamaciones de los “nuevos Estados” en pro de la reforma estructural del comercio y la inversión internacionales; c) facilitar la cooperación técnica, incluyendo el proceso de normalización y el intercambio de información; d) denunciar y censurar ciertas clases de violaciones de los derechos humanos (por ejemplo, el *apartheid*); e) estimular el interés público mundial en asuntos de dimensiones globales (como la situación de las armas nucleares o la contaminación).

4) *Los cambios del ambiente internacional modifican las formas de funcionamiento de las Naciones Unidas.*

Enseguida sugerimos algunos indicadores relativos a aquellos cambios del ambiente internacional que pueden afectar significativamente las operaciones de las Naciones Unidas:

a) *El tipo de correlación existente entre los patrones de autoridad en las Naciones Unidas y las estructuras de poder y de influencia dentro del sistema político internacional.* Es probable que la eficacia de

las Naciones Unidas varíe en proporción directa a la correlación⁷ existente entre los patrones de autoridad y la distribución del poder en la sociedad internacional,⁸ una correlación que es más significativa en los problemas de la paz y la seguridad que en otros problemas, y en mayor grado en los foros políticos que en otros foros.

b) *La capacidad de las Naciones Unidas y las necesidades del orden mundial.* La limitación de sus recursos impide generalmente a las Naciones Unidas desempeñar un papel autónomo y decisivo en las situaciones más graves de conflicto internacional.

Debido a la falta de autonomía de las Naciones Unidas, persiste el predominio de los principales Estados soberanos y se conservan las formas tradicionales de la interacción diplomática. La magnitud de las necesidades del orden mundial, en el campo de la paz y la seguridad, del desarrollo económico, o de los derechos humanos, excede claramente a la capacidad normal de las Naciones Unidas, por lo que su papel se vuelve inevitablemente subordinado y marginal.

La capacidad de acción coercitiva continúa concentrada en gran medida en los Estados principales del mundo. La Carta original, que redactaron las potencias victoriosas en la segunda Guerra Mundial cuando parecían compartir la responsabilidad de la paz en el mundo, corresponde a esta idea cuando otorga poderes mínimos a las Naciones Unidas, que no se pueden conciliar con las situaciones de intenso conflicto que surgieron después, en los primeros años de vida de la Organización.

c) *El carácter de los conflictos internacionales secundarios: lo moderado de los medios y los fines.* No se pensó que las Naciones Unidas pudieran resolver conflictos graves entre sus miembros principales, pero sí se tenía la esperanza de que pudieran mantener dentro de límites tolerables los conflictos internacionales secundarios, o aun resolverlos. La organización mundial ha desempeñado ese papel con éxito variable. Un indicador sumamente importante de la naturaleza de dicho papel lo

⁷ No se ha establecido tal correlación en ninguna forma sistemática. Se arroja alguna luz sobre estos problemas en Oran R. Young, "Trends in International Peacekeeping", Monografía de Investigación N° 22, Centro de Estudios Internacionales de Princeton; véase también a Erns B. Haas, "Collective Security and the Future International System", en Falk y C. E. Black, compiladores, *The Future of International Legal Order*, Vol. I, Princeton University Press, 1969.

⁸ Es más probable que el Consejo de Seguridad tome decisiones efectivas, y no la Asamblea General, porque las reglas de votación en el Consejo ponen de relieve la importancia de la participación y el consentimiento de los Estados principales en mucho mayor medida que las reglas de votación en la Asamblea. Si la Corte Internacional de Justicia llegara a tener en sus manos un caso relacionado con cuestiones de importancia, es aún menos probable que pudiera ver ejecutadas sus decisiones que las de la Asamblea General, porque su funcionamiento es el menos sensible a las restricciones políticas. La decisión tan impopular tomada en los *Casos de Africa Sudoccidental* ilustra una determinación tan insensible a esas restricciones, que mina la autoridad de la institución a la vez que la ejecución de la decisión en cuestión. Los organismos especializados, dotados de claros lineamientos de autoridad para facilitar la cooperación técnica entre los gobiernos nacionales, pueden ser más o menos capaces de ignorar las realidades del poder y el conflicto en la sociedad internacional.

constituye la medida en que las partes de una disputa estén dispuestas a aceptar una solución que implique una transacción política. Los conflictos irreconciliables, donde los términos mínimos de la parte que pide la modificación de una situación son claramente inaceptables para la parte que defiende el *statu quo*, son los que menos se prestan para su solución mediante la intervención de las Naciones Unidas, a menos que esta organización se pueda movilizar para apoyar a alguna de las partes.⁹ Es probable que ocurra tal movilización cuando los miembros principales de la organización mundial se ponen de acuerdo sobre la dirección, la extensión y la meta de la influencia que deba ejercerse. La lucha contra el *apartheid* constituye un ejemplo de un conflicto irreconciliable en que las Naciones Unidas se han aliado con una de las partes, y en que los miembros principales están de acuerdo, en principio, en cuanto al carácter del cambio que se requiere.¹⁰ Pero este consenso oculta actitudes contradictorias en cuanto a la extensión y la meta del cambio, y en cuanto a los límites adecuados de la influencia externa. También parecen ser irreconciliables los conflictos que existen entre los Países Árabes e Israel, y entre la India y Pakistán sobre Cachemira. Pero aun aquí podrían ayudar las Naciones Unidas a evitar el deterioro del *statu quo*, o a establecer una condición de enfrentamiento no violento, facilitando o manteniendo un cese al fuego.

Se producen conflictos igualmente irreconciliables cuando los miembros principales ejercen hegemonía sobre Estados dependientes o más pequeños que se encuentran en una zona de influencia claramente delimitada.¹¹ Las Naciones Unidas no pueden desempeñar un papel importante en Europa Oriental, o en el Caribe, debido a la presencia predominante de un Estado que tiene la capacidad necesaria para imponer su voluntad por medios coercitivos, sin otra limitación que el enfrentamiento de otro Estado poderoso y dispuesto a una conflagración.

d) *Las exclusiones, los retiros y los no miembros.* La autoridad de las Naciones Unidas depende considerablemente de su carácter de organización universal. La falta de participación de algunos Estados importantes, cualquiera que sea la causa, debilita ese carácter. Por otra parte, es probable que los Estados no miembros se resistan vigorosamente a aceptar la intervención de las Naciones Unidas en sus disputas.

III. ALGUNAS DE LAS CONCEPCIONES MÁS IMPORTANTES DE LA CARTA Y DEL FUNCIONAMIENTO DE LAS NACIONES UNIDAS

Se pueden establecer varias clasificaciones de los enfoques existentes sobre el papel de las Naciones Unidas en un momento dado: 1) según

⁹ También pueden actuar las Naciones Unidas para evitar un desastre interponiendo un cuerpo de observadores en una situación de tensión y hostilidad.

¹⁰ En el caso de que se aprobaran sanciones para aumentar la presión diplomática, económica y militar contra Sudáfrica.

¹¹ Véase el examen de las "esferas de influencia" en la monografía de Young; consúltese también a Falk, "Zone II as a Structure of Political Domination".

se considere a la Carta como una concepción formal, o a las Naciones Unidas como un grupo de actores políticos; 2) según las distintas etapas del funcionamiento de las Naciones Unidas que se contemplen; 3) según las diferentes áreas de que se ocupa la Organización.

Carece de importancia el intento de definir las tendencias globales que predominan en la actividad de las Naciones Unidas. En su lugar, trataré de especificar las principales formas de funcionamiento de la Organización, tal como están contempladas en la Carta y tal como realmente se han producido. A cada uno de los modelos principales lo caracterizaremos como "un sistema".¹² Intento facilitar así la comparación entre diferentes tópicos y períodos. Se pueden concebir los diferentes sistemas en términos analíticos, como alternativas hipotéticas, o bien en términos socio-históricos como condensaciones de la historia de las Naciones Unidas.¹³ He exagerado un poco la claridad de la línea divisoria de cada uno de los sistemas. En consecuencia, pueden resultar convenientes las comparaciones dentro de los sistemas, a la vez que entre los distintos sistemas.¹⁴ Se trata de bosquejar un enfoque de los estudios referentes a las Naciones Unidas por medio de la conceptualización de estos sistemas principales, o sea que es éste otro de los esfuerzos que tratan de producir una mayor claridad analítica y un mejor entendimiento de las Naciones Unidas.

Establezco aquí una distinción básica entre el sistema formal refle-

¹² En Robert W. Gregg y Michael Barkun, compiladores, *The United Nations System and its Functions*. Princeton, Nueva Jersey, Van Nostrand, 1968, pp. 3-5, se analiza un empleo similar de la palabra "sistema" para referirse a las actividades de las Naciones Unidas. Gregg y Barkun esgrimen dos razones para su empleo de este término: "En primer lugar, simplemente queremos evitar el empleo de expresiones tales como 'la comunidad mundial', que sugieren un consenso inexistente... En segundo lugar, el concepto de un sistema es útil porque sugiere que los actores interactúan dentro de restricciones ambientales, y éste es precisamente el cuadro que queremos sugerir". p. 3.

¹³ También es posible retroceder en la historia de la sociedad internacional y formular imágenes claras que organizan los hechos *de jure* y *de facto* en cada período. Por ejemplo, sería ciertamente útil comparar la concepción del Pacto con los varios "Sistemas" de la Liga que surgieron en relación con diferentes áreas de conflicto y durante las etapas principales de su existencia. Sir Alfred Zimmern, en un libro publicado por primera vez en 1936, afirma que el Pacto "contiene cinco sistemas diferentes, cada uno de ellos con su método apropiado". p. 270. La concepción que tiene Zimmern de un "sistema" es muy semejante a la mía, aunque él no subraya la distinción que existe entre el Pacto como un documento formal y la Liga como un actor político. Un bosquejo de los cinco sistemas se encuentra en Zimmern, *The League of Nations and the Rule of Law 1918-1935*. Londres; Macmillan, 2ª, ed., pp. 270-280. El esfuerzo más completo para analizar la historia internacional en conjunto, en esta forma sistemática, se encuentra en Richard N. Rosecrance, *Action and Reaction in World Politics*. Boston; Little, Brown, 1963. Véase también a Stanley Hoffmann, "International Systems and International Law", en Falk y Saul H. Mendlovitz, compiladores, *The Strategy of World Order: International Law*, Vol. II. World Law Fund. Nueva York; 1966, pp. 134-166.

¹⁴ Es posible comparar el tratamiento de áreas de conflicto y etapas dentro de un sistema dado, o bien comparar un sistema con otro. Los confines de un sistema son hasta cierto punto artificiales, impuestos en una materia que no se puede encerrar por completo en categorías abstractamente formuladas.

jado en el instrumento de creación y la experiencia real de la organización que se estableció.¹⁵ El acta de incorporación, o sea la Carta de las Naciones Unidas, es susceptible de múltiples percepciones e interpretaciones como consecuencia de su complejidad, su inclusión de normas y procedimientos contradictorios a la vez que complementarios, y su vaguedad en cuanto a la jerarquía relativa de los problemas. El sistema de la Carta establece ciertas restricciones y posibilidades de comportamiento, si bien bajo ciertas circunstancias desaparecerán las restricciones y se desperdiciarán las posibilidades. Al distinguir entre el sistema de la Carta y el de las Naciones Unidas, surgen las siguientes cuestiones: 1) la claridad de la separación entre la idea de las Naciones Unidas y su realidad; 2) la compleja interrelación que existe entre la idea y su realización a través del tiempo; 3) la limitada capacidad para determinar por adelantado los patrones de conducta de un actor político que acepta un instrumento de incorporación; 4) el papel determinante del ambiente general en el que se mueve un actor.¹⁶

Los sistemas que enseguida se describen tienen una claridad que no corresponde a la experiencia, donde las imágenes resultan borrosas a causa de que los observadores la enfocan con diferentes prejuicios, la evalúan sobre la base de apreciaciones diferentes de los hechos y de las preferencias, y conciben así ideas muy distintas acerca del comportamiento de la organización mundial.

El sistema I de la Carta. La Carta de las Naciones Unidas se basa en una serie de normas, procedimientos e instituciones, que incorporan un conjunto de supuestos políticos acerca de la organización que se pretende crear. El objetivo básico de la Carta es la contribución al mantenimiento de la paz y la seguridad en la sociedad internacional. El supuesto político fundamental es el de que sólo se podrá crear una institución internacional para este fin cuando los Estados más poderosos del mundo estén seguros de que la organización no actuará contra sus deseos y de que se puede lograr la armonía en el marco de la colaboración ordenada entre Estados soberanos. El instrumento principalmente utilizado para asegurar la preeminencia de los Estados de primer rango (las potencias victoriosas en la segunda Guerra Mundial) fue la conce-

¹⁵ Se puede percibir en formas distintas el sistema formal incorporado en un instrumento como la Carta de las Naciones Unidas, por ejemplo. Estas imágenes pueden ser muy diferentes en muchos tópicos fundamentales relativos a funciones y expectativas. Refiriéndose a la Liga de las Naciones, afirma Stanley Hoffmann "que los principales autores del Pacto no se pusieron de acuerdo sobre lo que esperaban de la organización, y que el mundo de la posguerra no respondió a las expectativas de ninguno de ellos". Hoffman, "An Evaluation of the United Nations", en Falk y Mendlovitz, compiladores, *The Strategy of World Order: the United Nations*, Vol. III, World Law Fund. Nueva York, 1966, pp. 793-815, en la página 795, nota 6. También se pueden especificar y comparar las varias imágenes del sistema formal, pero para los fines de este ensayo sólo hay "una" Carta, aun cuando su significado produzca percepciones diferentes en cualquier controversia.

¹⁶ Esta observación es especialmente aplicable a la sociedad internacional, donde los hábitos legales son débiles y la ética de la auto-ayuda sigue prevaleciendo en asuntos de importancia vital para los gobiernos soberanos.

sión exclusiva de un sitio permanente en el Consejo de Seguridad y del poder de veto. Además se concedió al Consejo de Seguridad la autoridad decisoria exclusiva dentro del contexto de la organización mundial, así como la competencia fundamental en cuestiones de la paz y la seguridad. Se concedió a las Naciones Unidas una autoridad potencial casi ilimitada para ejecutar cualquier decisión conjunta de los Estados victoriosos en la segunda Guerra Mundial.

La Carta contiene también varias ideas fundamentales sobre restricciones normativas: 1) la prohibición de emplear la fuerza a discreción; 2) la insistencia en que las decisiones de actuar en legítima defensa se sujeten a la revisión colectiva del Consejo de Seguridad; 3) la obligación de utilizar los procedimientos de arreglo pacífico de las disputas. Este patrón de restricciones normativas padecía de algunas deficiencias, aparte de los problemas políticos de su ejecución: 1) el concepto de la legítima defensa no tiene delimitación precisa; 2) no hay un procedimiento claro para aprobar un acto de legítima defensa; 3) no se puede esperar una decisión imparcial en los casos en que se alegue la existencia de una agresión y en consecuencia el derecho a la legítima defensa; 4) no existen procedimientos seguros para imponer las decisiones del Consejo de Seguridad.¹⁷

Las afinidades tradicionales, tales como los cálculos geopolíticos y la solidaridad ideológica, han resultado ser influencias mucho más poderosas que el compromiso de adherirse al marco de acción de las Naciones Unidas. Nunca ha llegado a obtener verosimilitud la pretensión de la Carta de que la Organización actuará en aras de algún interés mundial neutral y trascendente, que la propia Carta especifica en términos normativos. La atmósfera de rivalidad y tensión del escenario político mundial acabó con las esperanzas de la Carta e hizo imposible que las Naciones Unidas desempeñaran el papel que se les había encomendado. Por otra parte, es necesario tener presente que nunca se supuso que la Carta debiera transformar la estructura de la sociedad internacional, y que no había razones para creer que después de 1945 no surgirían conflictos internacionales graves.

Varios acontecimientos orientaron el papel de las Naciones Unidas en direcciones que los términos explícitos de la Carta no contemplaban por entero. En primer lugar, los alineamientos políticos de la posguerra hicieron que los determinantes básicos del conflicto se incrustaran en la división de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad.¹⁸ En

¹⁷ También fracasaron los intentos de crear normas y procedimientos adaptados a las principales tecnologías de la violencia: 1) armas nucleares; 2) operaciones subrepticias de comandos. Las ideas de la Carta sobre "agresión" y "legítima defensa" se elaboraron para ocuparse de la guerra convencional entre fuerzas militares regulares. Los juristas internacionalistas han demorado la elaboración de categorías funcionales más aplicables, mejor adaptadas a los verdaderos patrones de conducta.

¹⁸ La Carta se negoció en una atmósfera donde todavía influían las alianzas de tiempo de guerra, y existía la imagen de que la línea principal del conflicto internacional separaba a los Aliados de las potencias del Eje. La Carta se elaboró para establecer una acción clara, unificada, contra los países derrotados en la segunda

segundo término, el desarrollo de una tecnología de proyectiles nucleares creó una clara estructura de poder jerárquico en la sociedad internacional e introdujo un elemento de moderación en las relaciones de las grandes potencias rivales. En tercero, los movimientos de liberación y las luchas civiles pasaron a ocupar un papel central y de controversia en la sociedad internacional. En cuarto, la descolonización inesperadamente rápida de Asia y África, y el ingreso a la sociedad internacional de un gran número de nuevos Estados, modificaron el equilibrio de la influencia política dentro de las Naciones Unidas. Por último, el resultado de la guerra civil china, y el hecho de que el régimen pro-occidental de Chiang siga representando a China en la organización, han distorsionado la estructura de autoridad de las Naciones Unidas.

Estos acontecimientos explican en parte que las disposiciones de la Carta relativas a la ejecución de las decisiones de la organización mundial nunca se hayan aplicado. No ha existido un consenso político continuo entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Se negaron facultades autónomas a las Naciones Unidas, y los problemas principales de la paz y la seguridad se han manejado con los métodos tradicionales (defensa nacional, alianzas, esferas de influencia) y con nuevos acuerdos regionales de naturaleza cuasi-institucional.¹⁹ Al mismo tiempo, durante los primeros años de las Naciones Unidas, el dominio político ejercido por Estados Unidos en la Organización hizo que la misma se convirtiera parcialmente en un instrumento de su política exterior en lo relativo a los problemas de la paz y la seguridad.²⁰

Una serie de acontecimientos modificó la distribución de funciones entre la Asamblea General y el Consejo de Seguridad tal como la misma aparecía en la Carta: 1) el deseo de Estados Unidos de superar el veto soviético y obtener un mandato de las Naciones Unidas favorable a su política internacional; 2) la creciente insistencia de los Estados afroasiáticos en que se conceda atención preferente a los problemas de los derechos humanos y el colonialismo.²¹

Guerra Mundial, y en relación con esa tarea sus procedimientos no presentaban obstáculo alguno, mientras los principales Estados victoriosos se pusiesen de acuerdo sobre algún curso de acción.

¹⁹ Desde luego, algunas organizaciones regionales son hegemonías disfrazadas, o por lo menos alianzas hegemónicas disfrazadas. El Pacto de Varsovia y la Organización de los Estados Americanos son dos ejemplos prominentes.

²⁰ Se encuentra un análisis según estos lineamientos en Lincoln P. Bloomfield, *The United Nations and U. S. Foreign Policy*. Little-Brown, 2ª, ed., revisada, Boston. La idea de formular estrategias nacionales de participación dentro de las Naciones Unidas parece ser aceptable, pero si el Estado tiene el poder de hacer que la Organización asuma un papel parcial en el conflicto internacional central, peligra la función de la organización mundial como foro de discusión.

²¹ El ejemplo más notable de este cambio se vio en la Resolución Unión pro Paz, durante la primera etapa de la Guerra de Corea, cuando los funcionarios del gobierno de Estados Unidos trataban a toda costa de utilizar a las Naciones Unidas en apoyo de las políticas nacionales, especialmente las que implicaban alguna acción contra la Unión Soviética. El texto de la Resolución citada, Res. AG 377A (V), y un comentario sobre la misma, se encuentran en Falk y Mendlovitz, citados en la nota 15 anterior, pp. 250-269.

Podemos formular varias conclusiones relativas a este sistema de la Carta: 1) contiene un conjunto de exigencias normativas que difieren profundamente de las formas tradicionales de conducta internacional; 2) no hay un esfuerzo serio para establecer, dentro del mecanismo de las Naciones Unidas, procedimientos destinados a ejecutar tales exigencias normativas; 3) durante las primeras décadas de vida de las Naciones Unidas se pusieron de manifiesto varias discrepancias fundamentales entre la concepción de la sociedad internacional que aparece en la Carta y el carácter empírico de la misma; 4) el efecto neto de estas dos series de discrepancias ha sido el papel marginal que han desempeñado las Naciones Unidas en el campo de la paz y la seguridad, un papel restringido para moderar los conflictos y facilitar el cambio social. Es por esto que la Organización ha sido incapaz para asegurar el cumplimiento de las disposiciones de la Carta relativas al comportamiento internacional.²²

Todavía se plantea la cuestión de si una Carta nueva y diferente podría producir una Organización de Naciones Unidas más útil o eficaz. Es tal el clima político del mundo de hoy, que resultaría imposible obtener un acuerdo sobre una Carta cualquiera, ya no digamos una muy diferente a la actual. No hay ninguna indicación de que los gobiernos de los principales Estados estuviesen dispuestos a otorgar a la comunidad de países, o a una mayoría política de Estados, la competencia y los recursos necesarios para pasar por encima de su discreción soberana en las cuestiones básicas de la seguridad y el desarrollo, o siquiera de que estuviesen dispuestos a estimular la autonomía indispensable para que la Organización adquiriera con el tiempo una posición mundial propia en las cuestiones vitales de la guerra y la paz. El consenso necesario para sostener la guerra fue el único que proporcionó la solidaridad necesaria para crear una organización para la paz mundial de tan modestas proporciones como las Naciones Unidas.

El sistema de la Carta no es demasiado inadecuado, dado el carácter de la sociedad internacional. No hay pruebas consistentes de una actitud gubernamental favorable a la creación de una maquinaria de ejecución más efectiva, o al abandono total de los ideales normativos de un mundo sin guerras. La Carta ha tenido la flexibilidad suficiente para adaptarse a un sistema internacional diferente a lo esperado en varios aspectos fundamentales. El sistema de la Carta parece ser un elemento perdurable, aunque ambiguo e incierto, de la actual situación internacional.²³ Desde luego, parte de esta durabilidad deriva de la

²² Estas generalizaciones son provisionales y están sujetas a grandes modificaciones. Los Estados principales reconocen de tiempo en tiempo la convergencia de su interés en el mantenimiento de la paz, y en cualquier momento pueden actuar en forma conjunta para crear una unidad policiaca mundial dotada de verdadera capacidad militar, digamos unos 40 000 hombres, que se utilizaría para prevenir o moderar los conflictos, o para restablecer o mantener el orden.

²³ "Ambiguo" en el sentido de que puede ser objeto de diferentes interpretaciones autorizadas, según los deseos del consenso que domine en cierto momento. En esta Carta hay pocas directrices que no sean ambiguas.

capacidad de las Naciones Unidas para modificar sus principales formas de conducta dentro del marco de la Carta. El costo de esta flexibilidad es una mala tradición de respeto constitucional, que en sí misma es un factor que impide el predominio de la autoridad legítima sobre el comportamiento, pero no interfiere con el papel de la organización mundial como un foro para la comunicación, la movilización política y la articulación de intereses.

El sistema I de las Naciones Unidas. Durante los primeros años de su existencia, la organización mundial funcionó principalmente como un instrumento de la política exterior de Estados Unidos en los problemas resultantes de una relación de competencia bilateral con la Unión Soviética. El papel de los soviéticos en las Naciones Unidas consistía en impedir que la organización funcionara a otro nivel que no fuera el puramente verbal, y en mantener la existencia de un foro abierto donde afirmar su propia posición. Las Naciones Unidas constituían también un canal de comunicación continua y de diplomacia entre los gobiernos rivales, a cualquier grado de apertura o secreto que se deseara. Su papel en la guerra de Corea constituyó un ejemplo muy claro del empleo de la organización mundial como un instrumento parcial para la ejecución de la política exterior del Estado más poderoso. La posición de Estados Unidos en el conflicto coreano parecía consistente con la disposición normativa básica de la Carta relativa al uso de la fuerza —la prohibición del empleo de la fuerza agresiva y la tolerancia de medidas de fuerza defensiva— y con la obligación de la Organización de luchar al lado de la víctima de una agresión. La política exterior de Estados Unidos en la guerra coreana se podía concebir como un cumplimiento de la concepción de la Carta, y no como una distorsión de la misma. Entre los ejemplos más discutibles de la manipulación parcial de la maquinaria de las Naciones Unidas se encuentran los esfuerzos exitosos de Estados Unidos para negar a China Continental el acceso a la Organización.

Lo que importa señalar es que uno de los principales sistemas de funcionamiento de las Naciones Unidas ha consistido en poner en práctica en casos específicos la política exterior del miembro políticamente más poderoso, contra la oposición de otros miembros dotados del derecho de veto. El resultado de la disputa financiera, con la interposición de un veto "financiero" francés y soviético, sugiere uno de los límites de este sistema. Sin embargo, la inveterada capacidad de Estados Unidos para evitar la censura por el empleo de la fuerza en casos como el de la intervención en la República Dominicana en 1965, o la interferencia en los asuntos vietnamitas desde 1954, sugiere que Estados Unidos goza de una inmunidad contra la censura de las Naciones Unidas en las situaciones bilaterales de que no disfruta la Unión Soviética.²⁴ En problemas afro-asiáticos tales como el debate sobre la legitimidad de la Operación Stanleyville, o de las sanciones contra el régimen de

²⁴ Por ejemplo, la ocupación soviética de Checoslovaquia, en agosto de 1968, produjo inmediatamente un debate adverso en el Consejo de Seguridad.

Smith en Rhodesia, se advierten algunos indicios de que la capacidad política de Estados Unidos ha venido disminuyendo en épocas más recientes.

El control afro-asiático de la Asamblea General desde fines de los años cincuenta ha hecho que este foro se vuelva menos adecuado que el Consejo de Seguridad para la manipulación parcial de Estados Unidos. El derecho de veto que tiene la Unión Soviética en el Consejo de Seguridad evita que en su seno se puedan tomar decisiones formales sobre asuntos importantes, pero ese foro siempre se puede utilizar para manifestar una actitud internacional de censura, aun en circunstancias en que el Consejo no puede tomar una decisión formal.

El sistema II de las Naciones Unidas. La comunidad de perspectivas e intereses hace que Estados Unidos y la Unión Soviética acepten desempeñar en ocasiones un papel cooperativo en las Naciones Unidas. El funcionamiento de la organización mundial durante la Campaña de Suez en 1956, y en las primeras etapas de la Operación del Congo en 1960, ilustra los límites externos de la cooperación bilateral. En estas circunstancias, existe la tendencia a desarrollar un papel autónomo y central para las Naciones Unidas, que en la complejidad de su ejecución probablemente decepcionará a una u otra de las superpotencias, o a ambas, como sucedió durante el largo período de participación de las Naciones Unidas en los asuntos del Congo. Es muy probable que este tipo de cooperación conceda a las Naciones Unidas la clase de funciones contempladas en la visión optimista de las posibilidades del sistema I de la Carta. Si pudiera lograrse una ejecución exitosa, sostenida y no interrumpida por serias reversiones al Sistema I de las Naciones Unidas, se podría generar más confianza en las potencialidades positivas de las Naciones Unidas, y como resultado se tendría un presupuesto más grande, mayor número de tareas, mayor respeto hacia las reclamaciones, y en general una mayor estatura para la organización mundial.

En presencia de auténticos ejemplos de cooperación soviético-norteamericana, el sistema II de las Naciones Unidas podría hacer también que la Organización se convirtiera en un instrumento destinado a facilitar y disfrazar la hegemonía bilateral. La calidad del sistema II de las Naciones Unidas depende en parte de la medida en que las operaciones cooperativas bilaterales concuerden, o por el contrario parezcan violar, el marco normativo del sistema I de la Carta y sus interacciones con la sensibilidad, intereses y capacidades de otros grupos de Estados.

Dada la estructura política bilateral en asuntos de la seguridad estratégica, se obtiene la clara conclusión de que el sistema II de las Naciones Unidas parece establecer una correlación más estrecha entre la estructura de poder de la sociedad internacional y el fortalecimiento de la autoridad de la Organización, que el sistema I de las Naciones Unidas. Este último sistema tiende a hacer que la organización mundial sirva como una alianza política dominante de carácter hegemónico. Esto contribuye a que pierdan autoridad las decisiones y recomendacio-

nes de las Naciones Unidas.²⁵ Una consecuencia positiva de la participación afro-asiática en la Organización ha sido la disminución de la importancia funcional del sistema I de las Naciones Unidas.

Es más probable que el sistema II de las Naciones Unidas controle la situación cuando Estados Unidos y la URSS tienen intereses distintos, pero convergentes, que los respectivos gobiernos consideran que pueden proteger o promover mediante los auspicios de las Naciones Unidas.²⁶ El alcance y la importancia del sistema II de las Naciones Unidas reflejan las orientaciones de la política interna y externa prevalecientes en Estados Unidos y la Unión Soviética en un momento dado, incluyendo el concepto que ambos gobiernos tengan del papel adecuado de las Naciones Unidas, y la medida en que converjan los objetivos de su política exterior en asuntos fundamentales.

El sistema III de las Naciones Unidas. Este sistema ha surgido como una consecuencia del control afro-asiático de la Asamblea General, y representa las reclamaciones formuladas a nombre de la organización mundial y expresadas por una mayoría (de por lo menos dos tercios) en la Asamblea General. El sistema III de las Naciones Unidas plantea demandas, afirma intereses, trata de movilizar la opinión pública, y especialmente intenta inducir a los Estados más poderosos y ricos a que destinen una mayor proporción de sus recursos al desarrollo económico de los países más pobres.

El ejemplo más característico de este sistema es la cruzada contra el *apartheid*, que se ha venido realizando en varias formas durante casi toda la existencia de las Naciones Unidas.²⁷ El grupo afro-asiático concede gran prioridad a la presión que ejerce contra los regímenes blancos del sur de África, a los que acusa de ser racistas y colonialistas. El bloque soviético apoya estas demandas, pero la propia Unión Soviética no se ha mostrado muy dispuesta a conceder a las Naciones Unidas las facultades necesarias para hacerlas efectivas. La posición de Estados Unidos es similar, pero su gobierno muestra una mayor preferencia por el sistema I de la Carta, y tal vez se preocupa más por mantener la verosimilitud de las acciones de censura bajo el sistema I de las Naciones Unidas; es cierto también que Estados Unidos tiene un mayor conflicto de intereses en la solución de este conjunto de problemas, como consecuencia de sus grandes inversiones en esa parte de África, y a causa de que esos regímenes son anticomunistas. Al mismo tiempo, la dinámica de la rivalidad de la Unión Soviética en la conquista de la simpatía del tercer mundo, y los problemas internos de las relaciones raciales, ejercen una presión creciente sobre el gobierno de Estados Unidos en favor de un mayor apoyo a los objetivos afro-asiáticos.

²⁵ La exclusión o el retiro de Estados importantes tiene el mismo efecto debilitante sobre las recomendaciones y decisiones de las Naciones Unidas.

²⁶ La convergencia puede ser fundamentalmente positiva (para alcanzar alguna meta común), o fundamentalmente negativa (para evitar un desastre).

²⁷ En Falk Mendlovitz, *op. cit.*, pp. 364-407, se pueden consultar algunos documentos relativos al papel de las Naciones Unidas en la oposición al *apartheid*.

La posición afro-asiática, apoyada a menudo por los países latino-americanos en el área del comercio y la ayuda, concede también gran importancia a la elaboración de medidas destinadas a superar las condiciones nacionales y regionales de pobreza, miseria de las masas, y atraso económico.

En el sistema III de las Naciones Unidas llega al máximo la discrepancia que se observa en la Organización entre las verdaderas capacidades y las pretensiones de autoridad. Tal discrepancia engendra una falta de respeto hacia las Naciones Unidas en quienes juzgan su éxito o fracaso refiriéndose a la realización efectiva de sus pretensiones de autoridad.²⁸ Este desprecio se hace más profundo en relación con la incapacidad de los sistemas I y II de las Naciones Unidas para funcionar en las cuestiones relativas a la paz y la seguridad. Una deficiencia del sistema III de las Naciones Unidas es que el único resultado aparente del proceso político es la intensificación de las demandas verbales. No hay una acumulación gradual de las posibilidades de acción, ni esperanzas firmes de tal acumulación. Hay también alguna indicación de un acuerdo tácito entre los principales Estados para concentrar las funciones ejecutivas en el Consejo de Seguridad, un órgano donde las reglas de votación obstaculizan la operación de los sistemas I y II.

El futuro del sistema III de las Naciones Unidas depende mucho de la medida en que la mayoría afro-asiática principie a apropiarse facultades que vuelvan verosímiles algunas de sus principales pretensiones. La actitud afro-asiática hacia las Naciones Unidas en conjunto dependerá en gran medida de que el sistema III de las Naciones Unidas empiece a funcionar más allá de la mera articulación de intereses. Si el sistema II de las Naciones Unidas no puede realizar los proyectos del sistema III, el desencanto afro-asiático con las Naciones Unidas puede conducir a poner cada vez mayor énfasis en los foros diplomáticos regionales y especiales. Subsiste igualmente la posibilidad de que los Estados afro-asiáticos más descontentos formen una organización rival, como la que propuso Sukarno tras de que Indonesia se retiró brevemente de las Naciones Unidas en 1965.²⁹

El sistema III de las Naciones Unidas representa el ataque explícito más serio al sistema I de la Carta. Algunas de las reclamaciones formuladas implican violaciones directas de las normas básicas de la Carta, como las que se refieren al respeto de la soberanía y de la jurisdicción interna, y a la renuncia a los usos no defensivos de la fuerza. El cambio social y el derrocamiento de los regímenes constituidos en el sur de

²⁸ En algunas variantes del sistema II de la Carta se contemplan organizaciones que tienen una mayor capacidad para ejecutar sus decisiones.

²⁹ Sukarno propuso la creación de una organización mundial de las Fuerzas de Surgimiento Reciente que incluyera a Indonesia y posiblemente a China Continental. El proyecto no avanzó gran cosa, y fue abandonado por completo el mismo año, cuando el contra-golpe dirigido contra Sukarno se apoderó del gobierno de Indonesia. Pero el reto tuvo la virtud de sugerir lo frágil de la base en que descansan las pretensiones de autoridad mundial de las Naciones Unidas. Esta fragilidad pone de manifiesto la importancia de lograr el ideal de la membresía universal.

África son objetivos que se pueden conciliar en alguna medida con las disposiciones de la Carta relativas a los derechos humanos, pero no sucede lo mismo con los medios coercitivos que se proponen para el efecto. Los representantes diplomáticos de Sudáfrica han señalado esta violación como parte de su posición global de que el sistema III de las Naciones Unidas es totalmente "inconstitucional" y *ultra vires*.

Se podría sostener que una realización efectiva del sistema III de las Naciones Unidas, en relación con varios proyectos, constituiría una revisión *de facto* de la Carta.³⁰ La violación de la jurisdicción interna como resultado del empleo de la fuerza por parte de las Naciones Unidas, para realizar reformas legislativas, equivaldría a una gran modificación de las expectativas generadas por la Carta.³¹ En cambio, el sistema II de las Naciones Unidas queda claramente dentro del ámbito del sistema I de la Carta, en tanto que el sistema I de las Naciones Unidas ha resultado compatible en lo sustantivo, pero no en lo procesal, con dicho sistema I de la Carta.

El Sistema IV de las Naciones Unidas. Existe una área menos evidente donde las decisiones de las Naciones Unidas se toman sólo después de evaluar los méritos de las posiciones contrarias con referencia primordial a las relaciones existentes entre las normas de la Carta y el comportamiento efectivo. En el sistema IV de las Naciones Unidas predomina la búsqueda de una determinación imparcial de los hechos en disputa. En los sistemas I, II y III de las Naciones Unidas, la violación de las normas de la Carta por el país acusado puede intensificar la reclamación, y éste es un factor que se toma en cuenta durante el debate; pero la naturaleza de la decisión y la votación misma se determinan en gran medida por los patrones de afiliación política que persisten fuera de los corredores de las Naciones Unidas. Al escuchar qué Estado está formulando cuál tipo de reclamación, podemos predecir cómo votará cada uno de los miembros. En cuanto a los problemas de la paz y la seguridad, y especialmente antes de la gran ingerencia soviética a partir de 1965, el Medio Oriente ha generado circunstancias excepcionales en las que los órganos políticos de las Naciones Unidas han actuado a menudo en gran concordancia con los postulados del sistema IV de las Naciones Unidas. El ejemplo más notable de este tipo de conducta lo constituyó la insistencia conjunta de Estados Unidos y la Unión Soviética para que Gran Bretaña, Francia e Israel restablecieran el *statu quo* existente antes de la Campaña del Sinaí en 1956. Quienes apoyan a las Naciones Unidas en el terreno de la paz y la seguridad siempre han alabado el sistema IV de las Naciones Unidas como la forma óptima de comportamiento de los miembros de la organización mundial. Este sistema implica cierta despolitización de la conducta estatal dentro de los órganos políticos de las Naciones Unidas. En general, esto sólo ha

³⁰ Si tal revisión avanzara lo suficiente, se podría indicar un nuevo marco normativo con la notación de Sistema I (*de jure*)/II (*de facto*) de la Carta.

³¹ Tal desarrollo sería el reverso del cumplimiento incompleto de las disposiciones del capítulo VII para la creación de una fuerza militar de las Naciones Unidas.

ocurrido en los casos en que los méritos geopolíticos relativos de una disputa aparecían confusos o de importancia marginal para los Estados principales. La expansión del sistema IV de las Naciones Unidas significaría la creciente subordinación de la política internacional en favor de un enfoque más legalista del arreglo de las disputas. Parecería que tal transformación de los patrones de conducta requiere un cambio previo, aún no visible, de las prioridades y tradiciones de los principales Estados, al nivel del gobierno nacional.

A pesar de todo, los Estados intentan obtener apoyo para sus varias peticiones hablando como si la organización mundial actuara ordinariamente según los lineamientos del sistema IV de las Naciones Unidas. Las decisiones políticas de los gobiernos nacionales se toman de acuerdo con los sistemas I a III de las Naciones Unidas, pero el debate se realiza en la forma del sistema IV. Esta incongruencia facilita a un Estado acusado el rechazo de la posición de las Naciones Unidas. Sudáfrica, Israel y la Unión Soviética han recibido reiteradamente votaciones adversas que reflejan su posición de minoría dada la operación de los sistemas I a III de las Naciones Unidas en ciertos momentos para determinados problemas. Estos votos son expresiones políticas de preferencias adornadas con la retórica legalista y moralista tomada de la Carta, y no una correcta aplicación de las normas de ésta, resultante de una investigación imparcial y exhaustiva.

La Corte Internacional de Justicia es un foro donde predomina el sistema IV de las Naciones Unidas en una medida mucho mayor que en cualquier otro órgano de la organización mundial. No es posible predecir cómo votará la mayoría de los jueces con sólo observar el *statu* geopolítico de las posiciones en pugna, y no hay una absoluta correlación entre la posición judicial de un juez y la política exterior de su país.³² El hecho de que la mayor parte de las disputas internacionales no se consideren susceptibles de un arreglo judicial es una manifestación del papel secundario que se otorga al sistema IV de las Naciones Unidas en el sistema político internacional actual.³³ La decisión sumamente impopular de los Casos sobre África Sudoccidental produjo resentimiento en los países afro-asiáticos acerca de la forma en que la Corte Internacional de Justicia estaba utilizando el sistema IV de las Naciones Unidas.³⁴ Parece claramente improbable que se otorgue a la

³² Al mismo tiempo, si un juez es ciudadano de un Estado que participa en una disputa planteada ante la Corte Internacional de Justicia, es probable que adopte una posición acorde con la política nacional de su país. De hecho el Estatuto de la Corte dispone que se nombre un juez nacional cuando una de las partes que aparezcan ante la Corte no esté ya representada en el tribunal por un nacional.

³³ En Arthur Larson, *When Nations Disagree*. Louisiana State University Press, Baton Rouge, La., 1961, se encuentra una visión de excesivo optimismo acerca de las posibilidades judiciales.

³⁴ Se puede sostener que la Corte Internacional de Justicia desempeñaría un papel más importante si se mostrara más sensitiva a la voluntad política de la comunidad internacional. Existen límites para la autonomía judicial, cuya transgresión produce una falta de respeto hacia una corte que no puede satisfacer el sen-

Corte Internacional de Justicia un papel principal en el arreglo de disputas de gran importancia política, aun en el caso de que se permitiera que factores políticos ejercieran más influencia en el nombramiento de los jueces en el futuro. La negativa de los gobiernos a permitir que problemas vitales se resuelvan ante los tribunales no se debe tanto a que teman ser víctimas de decisiones injustas como a su oposición al riesgo de una decisión adversa resultante de un proceso judicial imparcial. Los países adversarios también se niegan todavía a permitir que sus disputas vitales sean solucionadas por medios arbitrales, por más confiables que tales procedimientos puedan llegar a parecer. Naturalmente, cuando se considere probable que la acción del sistema IV de las Naciones Unidas favorezca a la posición nacional, las consideraciones de política práctica aconsejarán aceptar tal enfoque; de igual manera, tendrá sentido aceptar a la Corte Internacional de Justicia como un foro decisorio, aun cuando se prevea un resultado adverso, cuando las consecuencias de los procesos políticos sean peores que el peor resultado posible del sistema IV de las Naciones Unidas, como sucede en el caso de Sudáfrica.³⁵

Tal vez resulte útil resumir la presentación del sistema IV de las Naciones Unidas: 1) dados los actuales patrones de conducta, los Estados raras veces enfocarán las controversias importantes en el espíritu de este sistema (aun cuando parte del mito del sistema I de la Carta sea el predominio general del sistema IV de las Naciones Unidas en las operaciones de la Organización); 2) Los sistemas I a III de las Naciones Unidas son principalmente formas de plantear reclamaciones que expresan el sentimiento político de una mayoría de votos; tales reclamaciones pueden concordar o no con los resultados que se obtendrían con el funcionamiento del sistema IV; 3) la ejecución de una decisión obtenida mediante el sistema IV de las Naciones Unidas no está en modo alguno asegurada cuando el resultado es impopular.

El predominio continuo de la política en los asuntos mundiales hace que el papel del sistema IV de las Naciones Unidas sea secundario. No es posible ampliar el campo de operaciones de este sistema mientras que otros cambios de actitud y comportamiento no lleven a los principales gobiernos a despolitizar la sociedad internacional.³⁶

El sistema V de las Naciones Unidas. Debemos mencionar brevemente ciertas indicaciones de que la Organización puede resultar más útil cada día para movilizar la opinión en relación con ciertos proble-

timiento de justicia prevaleciente. En el curso de su experiencia, la Suprema Corte de Estados Unidos ha oscilado entre los extremos de la autonomía excesiva y la excesiva sensibilidad política.

³⁵ La Corte Internacional de Justicia, como foro para el arreglo de las disputas, ofrece también un campo muy amplio de oportunidades para las demoras y evasiones de la parte perdedora, tanto en el curso del litigio como al momento de ejecutar una decisión adversa.

³⁶ Evidentemente, hay aquí un círculo vicioso: El sistema IV de las Naciones Unidas sólo se puede extender cuando se produzca la despolitización, y esto a su vez sucederá cuando se extienda el sistema IV de las Naciones Unidas.

mas generales de interés mundial, tales como la contaminación, la población y la conservación de los recursos, que en realidad no fueron previstos en la Carta como una actividad principal de las Naciones Unidas. En este terreno no se hace tanto un esfuerzo para resolver conflictos como para aclarar la preocupación internacional con una situación existente. Es probable que en esta área asuman el liderazgo los estados moderados medianos (Suecia, Canadá, Japón) que han aceptado como su función la articulación responsable de asuntos urgentes para el interés de la comunidad mundial.

Es probable que el sistema V de las Naciones Unidas trate inicialmente de aclarar la situación real y luego recomiende la acción cooperativa a nombre de un interés mundial. Podemos imaginarnos, para dentro de una década, la declaración de una "emergencia ecológica mundial".³⁷ Es muy probable que hacia fines de este siglo el sistema V de las Naciones Unidas se convierta en la actividad más importante de la Organización.

Debe distinguirse bien esta preocupación por las condiciones fundamentales de la existencia humana de los problemas de cooperación técnica que han venido manejando ciertas organizaciones internacionales especializadas desde la formación de la Unión Internacional de Telecomunicaciones y la Unión Postal Universal, en el siglo pasado.³⁸ También debemos distinguir el sistema V de las Naciones Unidas de los amplios esfuerzos en pro de la normalización y de la diseminación de conocimientos desarrollados por la Oficina Internacional del Trabajo y la UNESCO. Sin duda, este sistema generará varias clases de presiones políticas, especialmente a causa de que los problemas tenderán a señalar la necesidad de una mayor integración política a nivel mundial,³⁹ invadiendo así en forma creciente las prerrogativas soberanas. Sin embargo, los problemas de que se ocupará el sistema V de las Naciones Unidas son de tal naturaleza que no parece probable que los alineamientos políticos normales ejerzan una influencia predominante. Por otra parte, resulta difícil determinar si los estados principales encontrarán en las Naciones Unidas un conjunto útil de foros para enfrentar estos problemas, y si su acción irá más allá de la etapa de recopilación de datos y articulación de intereses.⁴⁰

³⁷ Como consecuencia de varias formas de contaminación, que van desde el ruido hasta la radiactividad, y del agotamiento de los recursos naturales, los peligros del ambiente se pueden volver tan grandes y evidentes que podrá surgir una reacción mundial, unificada, coherente, organizada dentro de un marco político central.

³⁸ Es de esperarse que la ampliación de la red de relaciones internacionales, y la creciente capacidad tecnológica para crear formas centralizadas de cooperación, harán que esta clase de instituciones "funcionales" se multiplique rápidamente.

³⁹ Consúltense a este respecto las ideas de Kenneth E. Boulding sobre "la gran transición", que aparecen en su sugestivo libro *The Meaning of the 20th Century*. Harper. Nueva York, 1965; consúltense también las obras citadas en la nota 4.

⁴⁰ La mayor parte de las visiones acerca de la sociedad internacional, especialmente las que se muestran más apocalípticas en cuanto a la urgencia de cambios drásticos en la estructura política, no conceden a las Naciones Unidas un papel muy

Los sistemas II-A, ..., N de la Carta. Es posible concebir la adopción de una nueva Carta que asigne mayores facultades a las instituciones internacionales. El plan Clark-Sohn y las proposiciones de Chicago son dos ejemplos prominentes, los cuales proponen que las Naciones Unidas se conviertan en alguna forma de gobierno mundial limitado, el segundo enfatizando mucho más que el primero la regionalización de la influencia política.⁴¹ La redacción de constituciones como ejercicio intelectual (no como proposición política) puede aclarar las alternativas a la estructura actual de la sociedad internacional, y dar algún sentido de contenido y orientación a una estrategia de cambio. Normalmente tales modelos constitucionales se presentan como meros ejercicios de sugerencias, sin ninguna evaluación de los obstáculos políticos y sin tener en mente la realización de los procesos de transición. Como consecuencia de esto, hay una fuerte tendencia a desechar los sistemas II de la Carta como meras expresiones de deseos.

Es cierto también que las limitaciones de la utilidad de las Naciones Unidas surgen más del carácter del ambiente internacional que de las deficiencias del sistema I de la Carta. No existe al presente una disposición política para adoptar un sistema II de la Carta que elimine los actuales patrones de conducta. El problema principal que enfrentan los reformadores del orden mundial es el de cómo generar una disposición política favorable al cambio de la orientación nacional y de la estructura internacional. La proyección del sistema II de la Carta puede ayudar a aclarar la reorientación que se requeriría, pero no constituye prueba alguna de que exista alguna probabilidad de que ocurra tal reorientación. Sin embargo, los nacientes imperativos del sistema V de las Naciones Unidas, combinados con el peligro persistente (si no es que creciente) de una guerra nuclear y de otras catástrofes, ponen de manifiesto la vulnerabilidad sin precedentes de las actuales bases de la organización humana. Nada menos que la sobrevivencia de la especie humana puede estar finalmente en juego.

Los sistemas VI-A, ..., N de las Naciones Unidas. Sería necesario igualmente proyectar los sistemas de ejecución que probablemente resultarían de las principales concepciones alternativas de los sistemas II de la Carta, pero este tema escapa a las limitaciones del presente trabajo. Es evidente que un sistema importante lo constituiría una estructura autónoma de administración de las Naciones Unidas en el campo

prominente en este proceso. Más que denigrar a la Organización se la ignora, como si la noción de su existencia mal llegara a la visión del presente. Véanse a este respecto las obras citadas en la nota anterior, y las siguientes: H. Brown, *The Challenge of Man's Future*. Viking. Nueva York, 1954; H. Brown, James Bonner, y John Weir, *The Next Hundred Years*. Viking. Nueva York, 1957; Barry Commoner, *Science and Survival*. Viking. Nueva York, 1965; Herman Kahn y Anthony J. Wiener, *The Year 2000*. MacMillan, Nueva York; 1967.

⁴¹ Véase a Grenville Clark y Louis B. Sohn, *World Peace through World Law*. Cambridge: Harvard Press, 3ª, ed., revisada, 1966; "A Constitution for the World", *Ensayos sobre la Paz*, Centro para el Estudio de las Instituciones Democráticas, Santa Bárbara, Calif., 1965.

de la paz y la seguridad. Como sabemos por las operaciones actuales de las Naciones Unidas, una evaluación realista del papel de la Organización debe tomar muy en cuenta los actuales patrones de influencia política y su correlación con las capacidades de ejecución. La misma proyección podría mejorar nuestro conocimiento de la forma en que se puede esperar que funcionen los sistemas alternativos de la organización política mundial.⁴²

IV. COMENTARIOS FINALES

La explicación de los varios sistemas pretende ayudar a identificar las principales formas de funcionamiento de las Naciones Unidas, y facilitar las comparaciones entre las prácticas pasadas y las futuras de las organizaciones internacionales. El análisis de distintos sistemas de operaciones sugiere la importancia de los patrones de consenso, de las perspectivas de realización, y de las estrategias nacionales de participación, para entender cómo funcionan las Naciones Unidas en relación con un problema dado durante una etapa particular de su existencia. Estos ejercicios iniciales de proyección deben ser continuados y refinados para permitir un discernimiento gradualmente más preciso de los patrones principales.

Toda la orientación de este trabajo surge de la aceptación del predominio de los factores políticos en la explicación de las actividades de las Naciones Unidas. Al hacerlo así, nos encontramos dentro de una tradición intelectual que sostiene que la explicación de estos factores políticos no se opone a la idea de las Naciones Unidas, sino que por el contrario la política se encuentra en la base de cualquier papel efectivo de las instituciones internacionales. Al mismo tiempo, un instrumento formal de incorporación y un sentido especial de misión normativa condicionan tanto la retórica como la conducta de los Estados en cualquier estructura gubernamental o parlamentaria. Las Naciones Unidas proporcionan un claro conjunto de foros para la conducción de la política internacional, y son los estudiosos de este tema quienes deben encontrar los métodos apropiados de interpretación.

Un científico social tiene ciertas capacidades, complementarias de las del analista político, del historiador de la diplomacia, del analista y comentarista legal, que deben ser explotadas. Entre estas capacidades se incluye la elaboración de un marco conceptual para la clasificación y la presentación del conjunto de información generado por la existencia de una compleja red de entidades como la que abarca el título

⁴² El proyecto de Modelos del Orden Mundial, del Fondo para el Derecho Mundial, es una empresa importante que avanza en esta dirección. El proyecto está organizado sobre una base mundial, con "equipos" de académicos en Estados Unidos, Europa, América Latina, África, la India, Japón y la Unión Soviética, cada uno de los cuales está elaborando un modelo del orden mundial que se estime preferible (y posible) para la última década del presente siglo. El proyecto se concentra en la eficacia funcional de varios sistemas de organización política al nivel mundial.

de las Naciones Unidas. Este marco conceptual debe ser a la vez sencillo y comprensivo. A medida que se alcanza una mayor sofisticación, se vuelve conveniente obtener datos estadísticos y otras formas de verificación empírica, para lo cual se deben formular y someter a prueba algunas proposiciones acerca de los principales procesos. Una serie de estudios de casos servirán para probar la utilidad de los sistemas hipotéticos bosquejados en páginas anteriores, para describir las principales formas de la actividad de las Naciones Unidas.

Actualmente, uno de los principales objetivos de las ciencias sociales es el de estimular una investigación disciplinada sin incurrir en tipos de análisis formalistas o sentimentales. No es probable que las discusiones acerca de si las Naciones Unidas han sido o serán un éxito o un fracaso resulten muy ilustrativas, a menos que se establezcan los criterios de juicio en forma tal que las conclusiones puedan ser refutadas por los hechos. De igual manera, no es probable que las narraciones acerca de los procedimientos formales utilizados por las Naciones Unidas para resolver una controversia o un problema mejoren nuestros conocimientos, a menos que se articulen en una teoría de la política de las Naciones Unidas, cuya organización debe a su vez ser interpretada como un subsistema del sistema político internacional global.