

LAS NACIONES UNIDAS Y EL ARREGLO PACÍFICO DE LAS DISPUTAS INTERNACIONALES

Concepciones soviética y norteamericana

EDWARD McWHINNEY *

ENFOGAREMOS el estudio de las Naciones Unidas y los principios legales que rigen el arreglo pacífico de las disputas internacionales en términos de las opuestas concepciones soviética y norteamericana del derecho internacional. Examinaremos los aspectos de la *Weltanschauungen* soviética y norteamericana que implican divergentes actitudes nacionales frente a la noción de un gobierno mundial y de un sistema único, universal, del derecho internacional en general; y frente al papel que juega el derecho —el derecho internacional en este caso— en la solución pacífica de los conflictos de intereses internacionales y en el fomento del cambio social en la comunidad mundial de nuestros días, por medios pacíficos.

Al abordar estos tópicos, tendremos presente lo que enseñan las escuelas sociológicas de derecho de la Europa Continental, y más recientemente las norteamericanas, a saber: la distinción fundamental que existe entre la ley escrita y la que efectivamente se aplica, entre lo que las autoridades nacionales afirman estar haciendo y lo que realmente hacen en la práctica. El estudio empírico de la actuación soviética y norteamericana en el foro de las Naciones Unidas parece revelar que la distinción existente entre lo que podríamos llamar el “folklor” legal (las formulaciones *a priori* de alto nivel filosófico) y el “derecho viviente”, real, pueden ser tan grandes en el caso de Estados Unidos como en el de la Unión Soviética; y que, en todo caso, ninguno de los dos países tiene una historia de solidaridad monolítica, de consistencia absoluta, después de la segunda Guerra Mundial, sino más bien de una serie de respuestas fluctuantes que se adaptan a situaciones de poder político rápidamente cambiantes, tanto en las Naciones Unidas como

* Profesor de Derecho en la Universidad McGill de Montreal, Canadá, es miembro del Instituto de Derecho Internacional y Director del Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales. En este artículo, el autor ha aprovechado en buena parte sus obras anteriores: “*Peaceful Coexistence*” and *Soviet-Western International Law*, A. W. Sythoff, Leiden, Holanda, 1964; *International Law and World Revolution*, A. W. Sythoff, Leiden, Holanda, 1967; *Conflict idéologique et ordre public mondial*, A. Pedone, París, Francia, 1970. Puede consultar también el artículo del autor. “‘Peaceful Coexistence’ and Legal Aspects of the Soviet-Western Détente”, publicado en el *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Año 1, núm. 1, enero-abril de 1968. (Traducción de Eduardo L. Suárez.)

en otros foros institucionales especializados, donde se enfrentan Estados Unidos y la Unión Soviética.

Sin embargo, en términos generales se ha conformado a partir de 1945 una consistencia en las actitudes, expectativas y enfoques de los dos países, que nos permite identificar fácilmente una "posición rusa" y una "posición norteamericana", así como los hechos políticos y sociales particulares, ocurridos en la comunidad mundial después de 1945, que han condicionado tales posiciones nacionales.

La posición rusa se caracteriza, ante todo, por una insistencia en lo impracticable de cualquier concepto de un Estado Mundial, y un Derecho Mundial, en el sentido de una autoridad gubernamental internacional, o una institución política, dotada de predominio legal; o bien de un conjunto único, comprensivo, de disposiciones y normas legales universalmente válidas. La búsqueda de un "mundialismo", como lo llaman sarcásticamente los juristas soviéticos, se estrella, en su opinión, contra los hechos elementales de la vida de la comunidad mundial contemporánea, donde no existe una sociedad política única, homogénea (como sucede a menudo con los sistemas de derecho interno, municipal o nacional, que sí funcionan), sino más bien una pluralidad de sistemas políticos, culturales y económicos, dominados, por supuesto, por los dos bloques ideológicos rivales y sus respectivos líderes: la Unión Soviética y Estados Unidos. En opinión de los juristas soviéticos, la insistencia en un Estado Mundial y un Derecho Mundial, como objetivo de la política nacional, en las condiciones sociales ahora prevaletentes en la comunidad mundial, es en el mejor de los casos absolutamente poco realista, y hasta puede llegar a representar el empleo de la confusión semántica y la oscuridad que rodean esta aspiración, aparentemente universal, para disfrazar convenientemente la lucha por el poder. La conclusión soviética ante su propia negación del "mundialismo", como una posibilidad realista en las actuales condiciones de la comunidad mundial, no llega a descender a un mero nihilismo legal, por lo menos al nivel teórico. Por el contrario, en muchos aspectos es un enfoque muy sofisticado, filosóficamente pluralista, que tiene algunos elementos comunes con los conceptos occidentales contemporáneos del federalismo pluralista en el derecho municipal o nacional; un concepto que se hace surgir de la situación que realmente existe en la comunidad mundial, de concepciones diferentes del orden público mundial que corresponden a diferentes bloques o grupos ideológicos, y que trata de encontrar el derecho internacional "viviente" de la actualidad, en el complejo de acuerdos, arreglos, y relaciones *de facto* existentes entre tales grupos ideológicos diferentes. Esta concepción del orden público mundial, claramente soviética, tal como ha sido formulada teóricamente bajo el rubro de los Principios Legales de la Coexistencia Pacífica, tiene desde luego sus propios elementos inherentes de dogma marxista *a priori* y de absolutismo filosófico. Sin embargo, en su punto de partida fundamental —la naturaleza pluralista de la comunidad mundial contemporánea— se encuentra un hecho empírico, y en términos de su ejecución

concreta lo empírico o existencial ha tendido a influir grandemente en los enfrentamientos directos soviético-estadounidenses, relativos a problemas concretos.

En términos de instituciones políticas concretas, este enfoque claramente soviético se ha traducido en el rechazo de la idea de que la Carta de las Naciones Unidas sea la Constitución de algún sistema nuevo de gobierno mundial que deba entenderse en términos generales y benévolo en el sentido sugerido originalmente por el Presidente de la Corte Suprema de Estados Unidos, John Marshall. En opinión de los soviéticos, la Carta no es una constitución, sino un tratado. Como tal, deberá constreñirse a los propósitos históricos originales de sus primeros redactores, y desde luego interpretarse en forma estricta, aun limitativa, a la manera en que los jueces ingleses tradicionalmente interpretan los estatutos que modifican el derecho común. Es por esta razón que el Juez soviético Koretsky —por cierto, un jurista excelente— convino con Sir Percy Spencer, el archiconstruccionista estricto,* discípulo de Félix Frankfurter, en el principio esencial —si bien no en el voto final— sostenido por la mayoría de la Corte Internacional de Justicia, en el caso de África Sudoccidental de 1966. También se explica así —en términos estrictamente construccionistas— la divergencia del Juez Koretsky con su colega polaco Winiarsky (y con el Juez francés y otros dos jueces occidentales), en la Opinión Consultiva relativa a los gastos de las Naciones Unidas en 1962.

Esta posición especial de los soviéticos se ha traducido igualmente en la no aceptación de que la Asamblea General de la Organización desempeñe algún papel como una especie de legislatura mundial. La Unión Soviética ha negado siempre cualquier autoridad legal a la llamada “Resolución Unión para la Paz”, que adoptó la Asamblea General de las Naciones Unidas durante la crisis coreana de 1951; aún más, al desaparecer en los últimos años la cómoda mayoría de votos que el Occidente tenía en la Asamblea General, cuando las Naciones Unidas se han abierto a la membrecía universal, la Unión Soviética parece haber resistido la tentación de tratar de consolidar o institucionalizar en la Asamblea General un bloque “anticolonialista” que, según se cree, sería inevitablemente antioccidental y prosoviético. Los pronunciamientos soviéticos sobre la eficacia legal de las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas son mucho más cautos y reservados, aun escépticos, que los expresados por la mayoría de los comentaristas occidentales y aun de los de Europa Oriental no soviéticos. La posición soviética en la Organización Mundial ha sido consistentemente la de insistir en la supremacía política y legal del Consejo de Seguridad, donde funciona, por supuesto, el principio del veto de las grandes potencias.

La actitud soviética ha sido consistentemente negativa en lo relativo

* El “construccionismo estricto” se refiere a una interpretación judicial de la ley absolutamente literal, evitando aplicaciones “por analogía”, “mayoría de razón” y otros principios semejantes, a casos no contemplados expresamente en la ley [N. del T.].

a la Corte Internacional de Justicia y al principio del arreglo judicial de las disputas, y desde luego en lo que hace al principio del arbitraje de terceros en general. El derecho interno, nacional, de los soviéticos —al igual que el de la mayoría de los países de la Europa continental cuyo sistema judicial descansa en el derecho civil, así como el de algunos países de derecho común, como Inglaterra— niega toda facultad legislativa o ejecutiva al poder judicial. El pensamiento legal soviético va aún más allá, al negar en términos institucionales la posibilidad de cualquier arbitraje “imparcial” de terceros. Por cierto, esta posición fue aceptada un poco a regañadientes por el Ministerio del Exterior inglés, durante la segunda mitad del siglo XIX, tras de que Gran Bretaña perdió una serie de disputas fronterizas con Estados Unidos, relativas al territorio del Canadá, entonces colonia británica, arbitradas por el emperador alemán en su carácter de tercero “neutral”. “¿Entregaremos ahora a Estados Unidos el territorio en disputa, o lo haremos después del arbitraje?”, era entonces la broma sarcástica de moda en el Ministerio del Exterior inglés. La oposición a la facultad ejecutiva del poder judicial que se revela en el rechazo soviético de cualquier función activista, legislativa, de la Corte Internacional, es intrínsecamente técnica, pero se refuerza con la hostilidad soviética, de base institucional, hacia cualquier papel expansionista de las Naciones Unidas en general. Pero esta oposición soviética se ha reforzado también por la simple realidad política de la representación minoritaria que al presente tienen la Unión Soviética y sus principales aliados, en términos del número de votos y el poder de decisión, en la Corte. La Unión Soviética y sus aliados han sido decisivamente superados en número en la Asamblea General y el Consejo de Seguridad, los dos colegios electorales de la Corte Internacional, y sólo han controlado una pequeña minoría de dos jueces del total de quince que componen la Corte. Por esta razón, la Unión Soviética y sus aliados no estarían en situación de influir o determinar el contenido sustantivo de la “política” que pudiera adoptar una Corte con facultades ejecutivas, en el caso de que pudieran aceptar en principio la concesión de tales facultades.

Dada su actitud invariablemente antagónica a todo alejamiento de los términos literales de la Carta o de los propósitos bien conocidos de sus redactores, se explica que la Unión Soviética no haya simpatizado con los intentos del Secretario General de la Organización, Dag Hammarskjöld, de ampliar las facultades de su puesto para convertirlo en un órgano activista, dotado de poder ejecutivo. En este punto, la oposición soviética se puso especialmente de manifiesto en su actitud intransigente durante la crisis de los gastos de las Naciones Unidas (en la que, como se recordará, también convino Francia), y en su intento de remplazar el estilo de Hammarskjöld, de una Secretaría General “activista”, por una *troika* que representara por igual a los tres Mundos (el soviético, el occidental y el Tercer Mundo), y que presumiblemente estaría sujeta al veto de cualquiera de ellos. Estas actitudes soviéticas, ante problemas particulares de las Naciones Unidas, resultan

fácilmente explicables en términos de la experiencia histórica de los soviéticos con las organizaciones internacionales en general, y también en términos pragmáticos de la experiencia con los bloques de poder prevalecientes en la comunidad mundial. Ya en la antigua Liga de las Naciones los observadores soviéticos vieron (quizá con alguna razón) un instrumento del imperialismo de Europa Occidental, destinado fundamentalmente a institucionalizar las consecuencias políticas del cartaginés Tratado de Paz de 1919 y sus similares en Europa Oriental (posteriores a la Revolución rusa). Los juristas soviéticos siempre han mostrado un profundo escepticismo, si no es que una abierta desconfianza, hacia las organizaciones internacionales donde su propia influencia es inevitablemente minoritaria en términos de votos. La actuación pusilánime de la familia de países de Europa Occidental que dominaba la antigua Liga de las Naciones, en lo relativo a las medidas de seguridad colectivas destinadas a conservar el equilibrio de poder que las propias potencias de Europa Occidental habían creado en gran medida, —contra Japón en Manchuria en 1931, y luego contra Italia en Etiopía en 1935— no podía aumentar la confianza soviética en la utilidad de la Liga a largo plazo. El gran fracaso de la Liga, que no pudo hacer nada para contener la búsqueda de *Lebensraum* de Hitler en Europa Central, seguido por su gesto moribundo al expulsar a Rusia a causa de su guerra de fronteras con Finlandia en 1939-40, completaron la imagen soviética de un patrón de ley y moralidad doble, hipócrita, tal como se observó por esa primera aventura institucional en pro del orden público y el gobierno mundiales.

Por supuesto, la Unión Soviética participó activamente en las reuniones preliminares, privadas, de las grandes potencias, y luego en la Conferencia de San Francisco de 1945 que condujo a la formación de las Naciones Unidas. El establecimiento institucional del veto de las grandes potencias en el Consejo de Seguridad fue un instrumento destinado a proteger los particulares intereses soviéticos, especialmente en vista de la gran supremacía de poder político que la Carta de las Naciones Unidas otorga al Consejo de Seguridad frente a la Asamblea General. En la propia Asamblea General, que a los ojos de los soviéticos era una institución subordinada, se hizo una concesión adicional a la sensibilidad de la Unión Soviética —derivada de su inevitable *status* minoritario en términos de bloques de votación— al establecer una representación separada (aunada a votos separados en la Asamblea General) a las repúblicas soviéticas de Bielorrusia y Ucrania. Sin embargo, desde el inicio de la vida de las Naciones Unidas, y frente al rápido colapso del limitado consenso de los victoriosos de la segunda Guerra Mundial en 1945, la Unión Soviética vio circunscritas sus alternativas de decisión a una operación defensiva, de contención, por medio del veto en el Consejo de Seguridad, y a desempeñar un papel generalmente impotente en una Asamblea General políticamente dominada —como efectivamente lo estuvo hasta que el “acuerdo conjunto” de 1956 abrió las puertas a nuevos miembros— por una mayoría pro-

occidental compuesta de una coalición efectiva de Estados Unidos, los "antiguos" países del *Commonwealth* británico (occidentales), Europa Occidental, y los veintiún países de América Latina. Desde luego, esta fue la era de la Resolución de la Unión para la Paz, que la triunfante coalición pro-occidental impuso a la Asamblea General durante la crisis coreana de 1951. No fue sino hasta fines de los años cincuenta, cuando la proliferación de miembros de las Naciones Unidas había destruido ya la cómoda mayoría pro-occidental e introducido una nueva fluidez e incertidumbre en la votación de la Asamblea General, en que se presentó por primera vez la oportunidad para la improvisación y la experimentación soviéticas con una política exterior activista, experimental, "socialista", en el foro de la organización mundial. Por supuesto, para este momento había sido derrotada en la propia Unión Soviética la vieja autoridad de tipo stalinista, y se había introducido una nueva flexibilidad en las políticas soviéticas, tanto en lo interno como en el exterior, incluyendo también la posibilidad de una nueva flexibilidad en las relaciones soviético-occidentales, en lugar de las antiguas rigideces de la era de la Guerra Fría.

En contraste con las actitudes soviéticas hacia las Naciones Unidas, que desde el principio eran esencialmente negativas, las concepciones originales de Estados Unidos eran al mismo tiempo optimistas y expansionistas, basadas en la confianza de contar con una mayoría de votación pro-occidental asegurada en todos los órganos principales de las Naciones Unidas (incluyendo la Corte Internacional de Justicia), y a la vez, lo que es aún más importante, en una cierta corriente de pensamiento idealista en Estados Unidos, tanto durante la segunda Guerra Mundial como después de ella, en cuanto a las posibilidades de erigir un mundo mejor por medio de los métodos y técnicas y del constitucionalismo racional.

Para quienes observan desde afuera, aun los que pertenecemos a países de habla inglesa, con sistemas legales basados predominantemente en el derecho común, el aspecto más intrigante del derecho internacional norteamericano siempre ha sido la coexistencia de lo pragmático con los postulados de la ley natural; la presencia de elementos de interés norteamericano en las soluciones particulares de situaciones concretas de problemas internacionales, y a su lado la concepción de metas de mayor alcance, más comprensivas, inclusivas del orden público mundial, que pueden aun trascender el interés nacional, al seleccionar una opción legal dada de entre todas las que se encuentran disponibles en un conflicto particular de intereses internacionales.

Siempre he pensado que esta concepción filosófica norteamericana de más largo alcance, de la necesidad de crear un sistema viable de orden público mundial —con sus obvias deudas históricas a los Catorce Puntos de Woodrow Wilson, al Pacto del Secretario de Estado Frank Kellogg (con Briand) para prohibir la guerra, y al "Un Solo Mundo" de Wendell Willkie— constituyó el elemento dominante del enfoque norteamericano en la primera etapa de las Naciones Unidas,

o sea, en términos generales desde 1945 hasta el surgimiento del conflicto coreano en 1950. Algo de los buenos deseos quiméricos de los líderes norteamericanos de este período se refleja en la proyección a la comunidad mundial, bastante simplista, de formas y patrones institucionales sacados del derecho constitucional norteamericano interno. Parodiando el pensamiento posterior del Secretario de Defensa del Presidente Eisenhower, "Lo que es bueno para la *General Motors* es bueno automáticamente para el país", lo que funciona dentro de la especial comunidad legal contemporánea de Estados Unidos debe funcionar automáticamente cuando se trasplanta a la comunidad mundial de hoy, mucho más amplia y muy diferente. En esta era particular del pensamiento legal norteamericano se encuentra la génesis de la concepción filosófica de la Asamblea General de las Naciones Unidas como una superlegislatura todopoderosa, omnicompreensiva, una concepción aceptada en años recientes por algunos de los países afro-asiáticos "nuevos". También se encuentra allí la concepción de la Corte Internacional como un tribunal legislativo con facultades ejecutivas, con características similares a las de la Corte Suprema de Estados Unidos, lo que, de paso, se compagina mal con el enfoque norteamericano altamente defensivo, de autoprotección, en lo relativo a la aceptación de la jurisdicción obligatoria de la corte mundial mediante la reserva estipulada en la Enmienda de Connally. Creo que a los líderes norteamericanos de la era inmediatamente posterior a la segunda Guerra Mundial debe de haberles causado sorpresa y decepción el hecho de que su entusiasmo y grandes esperanzas con la Organización de las Naciones Unidas en embrión no hayan sido compartidos por la Unión Soviética y aun por los principales aliados occidentales de Estados Unidos. Me parece que la explicación de la falta de entusiasmo de estos aliados, particularmente los europeos, hacia las Naciones Unidas, se encuentra en un cierto desfasamiento entre el pensamiento norteamericano y el europeo, en lo relativo a las formas e instituciones constitucionales y a los límites de la ley en general para controlar las tensiones sociales, ya sean nacionales o internacionales.

El período entre las dos Guerras Mundiales fue el período por excelencia de la fe europea en el constitucionalismo racional y en el intento de controlar el poder mediante afirmaciones en documentos. Fue éste el período de las actas constitucionales elaboradas, con preámbulos poéticos, la separación y el equilibrio de las instituciones gubernamentales, y las sonoras Declaraciones de Derechos. El resultado final de estos documentos de los juristas-filósofos fue su impotencia para controlar el surgimiento del fascismo; los derechos y las pretensiones de la minorías fueron implacablemente violados, a pesar de la elocuencia poética de las garantías constitucionales y de las salvaguardas formales. Por ello no sorprende que después de 1945 los constitucionalistas europeos hayan experimentado cierto cinismo, producto de sus propias experiencias amargas, en cuanto a las grandes esperanzas que los norteamericanos cifraban en las Naciones Unidas. Una Asamblea General

dominante, dotada de facultades legislativas, donde todos los países tuviesen el mismo poder de votación, se opondría al elemental principio constitucional de que debe mantenerse a nivel mínimo la relación necesaria entre la ley y el poder, independientemente del daño evidente que causaría al equilibrio de poder establecido entre las potencias victoriosas después de 1945, el cual descansaba en el consenso mínimo de tiempos de guerra entre la Unión Soviética, Estados Unidos y Europa Occidental. Por su parte, el concepto de una Corte Internacional dotada de facultades ejecutivas se opondría directamente a las actitudes y la experiencia legales prevalecientes en los principales países de Occidente, tanto los de derecho común como los de derecho civil, sin incluir a Estados Unidos, lo que desde luego es cierto en el caso de la Unión Soviética. Además, al presentar este concepto como un absoluto constitucional, supuestamente válido en todas las circunstancias, se estaba ignorando el hecho básico de que no todos los problemas internacionales se pueden resolver por medios legales, o específicamente judiciales. De hecho se puede sostener que la propia historia de la Corte Internacional, desde su reconstrucción después de 1945, prueba que, en ocasiones, una solución legal que otorga un aire de absolutismo y terminación a un solo aspecto de un problema particular puede retardar seriamente o impedir una solución política racional a la disputa, la cual se podría encontrar normalmente a través de una negociación política y en última instancia mediante una transacción política.

Creo percibir un cambio en la actitud de los gobernantes norteamericanos hacia las Naciones Unidas, que se inicia probablemente con la crisis coreana y el voto favorable del Consejo de Seguridad, tomado en ausencia del representante soviético, así como por la Resolución Unión pro Paz acordada por la Asamblea General. Es entonces cuando se subraya más abiertamente el interés norteamericano, al mismo tiempo que se acepta en forma más franca y pública el principio de elevar al máximo las propias ventajas políticas tácticas en los enfrentamientos con la Unión Soviética y con el bloque soviético en general, en todos los foros especializados de las Naciones Unidas. Se puede considerar que esta nueva corriente dominante en el pensamiento legal norteamericano se inicia con el bien conocido y creciente desencanto del Secretario de Estado Dean Acheson hacia las Naciones Unidas, como un foro eficaz para tomar decisiones en problemas generadores de tensiones internacionales. Según pienso, este desencanto creó un cierto elemento de alejamiento o resfrío hacia el ideal de "un solo mundo", con base en las Naciones Unidas, así como una nueva tendencia a considerar que los foros, instituciones y procedimientos, establecidos para el arreglo de las disputas, deben subordinarse necesariamente al arreglo mismo. Ésta es una actitud y una perspectiva intelectual que persistió durante la era del Secretario de Estado Dulles, con sus tintes absolutistas de la ley natural, ligados a una misión norteamericana de "contener al imperialismo comunista", y llegó hasta la Administración

del presidente Kennedy, cuando puede afirmarse que se desarrollaron o confirmaron las posiciones y la filosofía general contemporáneas de Estados Unidos hacia las Naciones Unidas.

Observando en retrospectiva las actitudes soviéticas y norteamericanas hacia las Naciones Unidas, desde su fundación en 1945, se puede sugerir que las actitudes soviéticas tienden a revelar un grado un poco mayor de consistencia y una continuidad o propósito de largo plazo. El escepticismo inicial de los soviéticos hacia las Naciones Unidas, y su negativa a concederle ninguna función de Estado mundial —nacidos de la amarga experiencia histórica de los soviéticos con la antigua Liga de las Naciones, y del reconocimiento de su posición inevitablemente minoritaria dentro de las Naciones Unidas y sus órganos principales como hecho político incontrovertible— sobrevivieron hasta la era de las “nuevas” Naciones Unidas, que comenzó a fines de la década de 1950 y principios de la siguiente, cuando la proliferación de miembros de la Organización claramente habría facilitado cualquier política innovadora de la Unión Soviética en búsqueda de la formación, dentro del organismo mundial, de una coalición decididamente anticolonialista y antioccidental. La Unión Soviética parece haber resistido las tentaciones de tratar de beneficiarse de las dificultades occidentales en ese momento, lo cual puede deberse a la persistencia de las antiguas ideas legales en la Unión Soviética (según la opinión de Dewey), y al hecho de que el Ministerio del Exterior soviético simplemente no había percibido que el cambio en la membresía de las Naciones Unidas había vuelto en gran medida obsoleto su antiguo estereotipo de una actitud defensiva, de resistencia, hacia la Organización; o bien, lo que resulta de mayor imaginación, al hecho de que los juristas soviéticos hayan aceptado el principio de que sus intereses a largo plazo, como una gran potencia y precisamente una de las dos principales potencias nucleares, requerían una actitud generalmente reservada, negativa, hacia la organización mundial como organismo encargado de preservar la paz, y por lo tanto aconsejaban la preservación de los principales elementos de la política general de la Unión Soviética hacia las Naciones Unidas posterior a 1945.

Lo que resulta interesante en este contexto es que, a pesar de haber partido de diferentes premisas filosóficas y tácticas *a priori*, Estados Unidos ha llegado aparentemente a una posición muy similar a la de la Unión Soviética en lo referente a las Naciones Unidas, como una consecuencia de largo plazo de la terminación de la Guerra Fría y del establecimiento de la *détente* soviético-norteamericana tras de la solución pacífica de la crisis de los proyectiles en Cuba, de octubre de 1962.

Resumiremos ahora los principales elementos de este acuerdo soviético-norteamericano, *de facto*, en cuanto al papel de las Naciones Unidas, antes de entrar a considerar sus implicaciones para el futuro de la Organización y de sus órganos principales.

En primer lugar, la Unión Soviética y Estados Unidos parecen estar

ahora de acuerdo en que las Naciones Unidas no constituyen un foro adecuado para la negociación o la solución de los conflictos realmente serios que surgen de las relaciones internacionales contemporáneas; también parecen estar de acuerdo en que la discusión de tales conflictos en el seno de las Naciones Unidas —por lo menos antes de que estén totalmente resueltos— puede en realidad perjudicar el proceso de ajustes y transacciones de las grandes potencias, con lo que la solución del conflicto se retardaría o se haría totalmente imposible. Es por esta razón que los problemas fundamentales, como la crisis de los proyectiles de Cuba en 1962, la prohibición de las pruebas nucleares en 1963, los intentos de solución de la Guerra de Vietnam y del conflicto del Medio Oriente, no se plantean en el seno de las Naciones Unidas, o se hace únicamente después de haberse encontrado una solución, por mera cortesía o para cumplir con el protocolo. El instrumento de solución de tales problemas fundamentales que realmente se emplea es la negociación directa, bilateral, entre la Unión Soviética y Estados Unidos, y el foro preferido para el efecto es ahora la Conferencia Címera *à deux*, lejos del ruido, la distracción y el gesto ocasional para las galerías, y en última instancia lejos de la clara insignificancia política, para las grandes potencias, de la Asamblea General con su multitud de nuevos miembros y mini-estados cuyos derechos de votación no guardan ninguna relación con su poder político.

En segundo término, aun cuando la Unión Soviética y Estados Unidos aceptan negociar en el marco de las Naciones Unidas, como sucede en el asunto del desarme, o en el contexto de un tratado multilateral, como ocurre con los problemas del espacio, el método funcional para la obtención de un arreglo final serán las negociaciones directas, bilaterales, entre la Unión Soviética y Estados Unidos, cuyas delegaciones estarán constantemente consultándose e intercambiándose proyectos de tratados o convenciones hasta lograr algún acuerdo en lo fundamental, mientras que a los demás países se les presenta el proyecto definitivo en términos de tomarlo o dejarlo. Esto fue lo que sucedió, con toda franqueza, con el Tratado de Prohibición de las Pruebas Nucleares de Moscú, de 1963: lo elaboraron y aceptaron la Unión Soviética y Estados Unidos (y Gran Bretaña), y luego lo presentaron al resto del mundo para su firma, sin que los otros países tuviesen ninguna facultad para alterar o modificar el texto elaborado por las tres grandes potencias. Los métodos parecen haber sido un poco más velados en el caso de otros proyectos aprobados por la Unión Soviética y Estados Unidos, tales como el Tratado del Espacio Exterior de enero de 1967, y el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares de 1968, pero el consenso inicial del "club" de la Unión Soviética y Estados Unidos ha seguido siendo el punto de partida efectivo, lo que puede explicar en parte las dificultades políticas que está encontrando ahora la ratificación general del Tratado de No Proliferación.

En tercer lugar, la Unión Soviética parece haber decidido no tratar por ahora de politizar indebidamente el proceso de elección para la

Corte Internacional (no ha tratado de formar una coalición antioccidental que sirviera de base a la concesión de facultades ejecutivas a la Corte en el futuro, con lo que modificaría las anteriores actitudes doctrinarias de los soviéticos hacia la Corte). En realidad se puede afirmar que el tratamiento dado por los soviéticos a la Corte Internacional ha tendido hasta ahora a ser digno y respetuoso. Los jueces soviéticos en la Corte han mostrado calidad intelectual como académicos antes de ir a la Corte. En particular, en la más reciente *cause célèbre*, la de África Sudoccidental, si bien el Juez Koretsky discrepó de la opinión mayoritaria representada por Sir Percy Spender, hizo cuanto pudo para evitar la polémica y dejar de aprovechar una oportunidad que parecía de oro para ganar puntos políticos baratos contra Occidente. El voto contrario del Juez Koretsky en este caso es realmente un modelo de habilidad técnica legal y de prudente economía de estilo y de palabras; por último, este voto es un ejemplo de la aceptación del principio de la responsabilidad colegiada, y del respeto que todo miembro de un tribunal debe a sus colegas, aun en los casos en que emita un voto contrario.

Estados Unidos ya no muestra gran urgencia por acudir a la Corte para buscar la solución de sus principales disputas y desacuerdos con la Unión Soviética, ni tampoco con otros países, a juzgar por la evidencia de los casos concretos y también por la consideración *a priori* de las reservas que tiene el gobierno de Estados Unidos en cuanto a su propia aceptación general de la jurisdicción de la Corte. De nuevo, parece haber aquí una aceptación tácita, por parte de Estados Unidos, de los méritos de la posición soviética —francamente expresada en el Sexto Comité (Legal) y en el Comité Especial de Relaciones Amistosas de la Asamblea General de las Naciones Unidas, así como, desde luego, en la literatura jurídica soviética en general— en el sentido de que el arreglo judicial sólo es uno de varios métodos diferentes para solucionar las disputas, sin superioridad alguna dentro de estos medios, y que, en general, las negociaciones diplomáticas directas constituyen el método más efectivo en una comunidad mundial que se caracteriza por divisiones y conflictos ideológicos muy profundos.

En cuarto lugar, con referencia especial a los organismos especializados de las Naciones Unidas, la Unión Soviética y Estados Unidos parecen convenir, tras de su experiencia con la Asamblea General en años recientes, en que el principio de la igualdad matemática del poder de votación no es racional, por lo menos cuando se pide a las grandes potencias que acepten obligaciones, compromisos o gastos especiales. En estos casos, los soviéticos y los norteamericanos parecen estar de acuerdo en la conveniencia de reproducir, en mayor escala, el principio de votación ponderada vigente en el Consejo de Seguridad, donde el peso se determina en relación con los intereses y las responsabilidades especiales de las grandes potencias. Es así como la UNCTAD (la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo) ha seguido el principio del Fondo Monetario Internacional de acordar un poder de

votación mayor a las grandes potencias, en relación directa con sus mayores responsabilidades financieras. Parece por ello probable que cualquier nuevo organismo de Satélites para las Comunicaciones Internacionales, que sustituya a los actuales arreglos provisionales relacionados con el consorcio *Intelsat — Comsat*, otorgará una posición especial a la Unión Soviética, así como especiales derechos de votación, semejantes a los que se conceden a Estados Unidos.

En quinto lugar, se puede esperar que tanto la Unión Soviética como Estados Unidos continúen viendo con reservas, y ciertamente sin mucho entusiasmo, las pretensiones de algunos de los miembros del grupo activista que actualmente existe en la Asamblea General, en el sentido de que este órgano tiene una función legislativa inherente. Como anotamos antes, los escritos jurídicos que sostienen tal posición provienen predominantemente del Tercer Mundo, o bien de los países de Europa Oriental. La literatura soviética sobre el tema es adecuadamente cauta y pesa todas las posibilidades. En los últimos años, la posición oficial norteamericana ha tendido también a reducir el valor legal o la utilidad de vagas resoluciones generales adoptadas en la Asamblea General, altisonantes y encendidas, que no significan nada. Cada vez más, Estados Unidos ha tendido a abstenerse en las votaciones finales de tales resoluciones, o aun a votar en contra de ellas.

En mi opinión, la Unión Soviética y Estados Unidos, respondiendo directamente a su propio interés nacional, han llegado a conclusiones generales muy similares en cuanto a las Naciones Unidas, tras de consideraciones pragmáticas, empíricas, realistas, razonadas paso a paso. Ambos países parecen haber concluido en que la necesidad de mantener la paz mundial es un asunto demasiado serio para dejarlo en manos de las Naciones Unidas, y por lo tanto ellos deben asumir conjuntamente la responsabilidad del mismo. Así pues, en lugar del anterior enfrentamiento bilateral, hostil, de la Guerra Fría, parece existir ahora un consenso entre la Unión Soviética y Estados Unidos en cuanto a los arreglos y las condiciones básicos para el orden público mundial, semejante al que existía en la Europa de la Santa Alianza, después de 1815, tras del Congreso de Viena. Queda en duda si este “acuerdo de caballeros” —el Equilibrio de la Responsabilidad Nuclear, como se le ha llamado, en lugar del anterior Equilibrio del Terror Nuclear— podrá sobrevivir por largo tiempo en una comunidad mundial que ha visto al bilateralismo dejar el lugar a un multilateralismo, con el bizantinismo absoluto de la antigua alianza de la OTAN por una parte, y el cisma entre China Comunista y la Unión Soviética por la otra. Lo que sí está claro es que mientras dure este consenso soviético-norteamericano, el mismo proporcionará probablemente la base política mínima necesaria para conservar en forma efectiva la paz mundial, en las actuales condiciones políticas de la comunidad mundial. Por lo menos esto se ha probado empíricamente en los años posteriores a la *détente* soviético-norteamericana que se estableció con la solución pacífica de la

crisis de los proyectiles de Cuba en octubre de 1962. Por la misma razón, es probable que las Naciones Unidas continúen siendo, como lo han sido durante esos mismos años, cuando mucho un instrumento subordinado, auxiliar, para mantener la paz y para resolver los problemas internacionales en general, mientras que los problemas más serios quedan reservados a la decisión o transacción en otros foros, y mientras continúa la búsqueda de una maquinaria institucional nueva, *ad hoc*, fuera del marco formal de las Naciones Unidas. Desde luego, este nuevo énfasis y estas nuevas tendencias en el derecho y en las relaciones internacionales contemporáneas pueden no ser muy convenientes para la Organización de las Naciones Unidas en su conjunto, pero tal vez constituyan un enfoque viable del orden público mundial, en una comunidad internacional ideológicamente dividida.