

## LA ONU: DILEMA A LOS 25 AÑOS

BERNARDO SEPÚLVEDA AMOR \*

MARÍA DEL ROSARIO GREEN \*\*

“Aunque cada ciudad, república o reino, sea en si una comunidad perfecta y compuesta de sus miembros, no obstante cualquiera de ellos es también de algún modo miembro de este universo, en cuanto pertenece al género humano; pues nunca aquellas comunidades son de tal modo suficientes para sí, que no necesiten de alguna mutua ayuda y sociedad y comunicación, a veces para mejor ser y mayor utilidad, y a veces también por moral necesidad e indignidad.”

FRANCISCO SUÁREZ, *De legibus*, lib. II, cap. XIX, 5.

EL SEGUNDO experimento en el siglo XX para dar una constitución orgánica a la comunidad internacional llega ahora a su vigésimo quinto año de existencia. Es ésta una ocasión propicia para reflexionar sobre la validez perenne de la noción de Suárez sobre la sociedad de Estados, concebida en los albores del siglo XVII, cuando aún se encontraban en estado embrionario las normas que regulan la vida de relación entre las naciones. El transcurso de más de tres siglos no parece haber gastado la idea de que toda entidad política pertenece a un orden superior de carácter universal y que la pretensión de autarquía opera negativamente, por ser evidente que toda corporación reclama la “mutua ayuda y sociedad y comunicación, a veces para mejor ser y mayor utilidad, a veces también por moral necesidad e indignidad”. Es más, el paso del tiempo ha servido para acentuar la urgencia de proporcionar un fundamento coherente y ordenado a la interrelación de los Estados.

\* Profesor de Derecho Internacional y de Organismos Internacionales en El Colegio de México. Es Subdirector Jurídico Consultivo de la Secretaría de la Presidencia. Obtuvo su Licenciatura en Derecho en la Universidad Nacional y una Maestría en Derecho Internacional en la Universidad de Cambridge (Inglaterra). Ha sido Delegado de México ante diversas conferencias de las Naciones Unidas. Es miembro del Consejo Editorial de esta revista y colaborador de la misma.

\*\* Profesora de Economía en El Colegio de México y de Política Latinoamericana Contemporánea en la Universidad Iberoamericana y en la Universidad Nacional Autónoma de México. Es Director Adjunto de esta revista. Obtuvo su Licenciatura en Relaciones Internacionales en la Universidad Nacional, una Maestría en Economía en El Colegio de México y una Maestría en Economía y Estudios Latinoamericanos en la Universidad de Columbia (Nueva York). Participó en el V Curso Regional sobre Integración Económica de América Latina, realizado en Buenos Aires en 1969.

Como respuesta a esta necesidad, el presente siglo ha sido fértil en el establecimiento de organismos internacionales y ha visto el advenimiento en grado creciente de intentos de cooperación internacional. La proliferación de instituciones de naturaleza variada invita a suponer que existe una tendencia hacia la formación paulatina de una auténtica comunidad internacional. Por una parte, los organismos creados para preservar el orden público mundial han observado un auge significativo desde la época decimonónica de la Santa Alianza y del Concierto de Europa. En efecto, durante las últimas cinco décadas, han aparecido dos entidades de carácter universal con preocupaciones por la paz y seguridad internacionales. La Liga de las Naciones, el primer intento, tuvo una vida efímera. Fue concebida por estadistas visionarios, pero faltaron las bases sólidas y la madurez política necesarias para hacer sobrevivir un organismo artificial desde sus orígenes. De ahí que su existencia fuese breve, infructuosa en su objetivo primordial y que partiera de la escena internacional dejando un cierto sabor amargo.

No obstante ello, la segunda posguerra provoca como reacción el deseo renovado por dotar a la sociedad de Estados con un régimen orgánico. Surgen las Naciones Unidas como continuación en cierta medida de la tentativa previa, y aun cuando no han alcanzado el esplendor ni la eficacia que esperaban sus creadores, han sido un foro importante para ventilar las crisis mundiales posteriores a 1945 y con frecuencia han sido también un agente activo para solucionarlas. Junto a la entidad mundial y en ocasiones en conflicto con ella, se han multiplicado los acuerdos destinados a la solución de diferencias locales y las alianzas militares disfrazadas de organismos regionales para la defensa recíproca.

También se ha producido una expansión considerable en el ámbito de los organismos de carácter eminentemente técnico, cuya función es promover la cooperación económica y social. Con una muy limitada esfera de operación a mediados del siglo XIX, estas instituciones han ampliado su radio de acción hasta el grado de la dispersión, siendo ya difícil una coordinación efectiva de su labor. Por otra parte, los organismos especializados de las Naciones Unidas, con su amplia gama de cuerpos subordinados, las instituciones regionales y los organismos no gubernamentales, tejen ya una fina malla que envuelve gradualmente todo el quehacer humano.

Hemos hablado de una ampliación horizontal de los organismos internacionales. Conviene ahora realizar la evaluación crítica, la estimación cualitativa de las aportaciones que ellos han hecho para la "mutua ayuda, sociedad y comunicación". El sistema de operación de las Naciones Unidas y las cuestiones del orden público internacional en sus diferentes aspectos, como la preservación de la seguridad, el arre-

glo pacífico de controversias, el desarme, la cooperación económica y social, el comercio internacional, los derechos humanos, la codificación y desarrollo progresivo del derecho internacional, son temas que reciben tratamiento detallado en esta obra. Se examina también en ella el papel que juegan algunos de los grupos políticos que funcionan en el contexto de la organización mundial, a fin de entender las influencias a que está sujeta.

El estudio se inicia con la presentación general que hace Richard Falk sobre el funcionamiento de la organización mundial. El autor examina la brecha existente entre los postulados de la Carta de las Naciones Unidas y las realidades de la vida internacional, advirtiendo el contraste entre la necesidad de un orden mundial y la capacidad efectiva de la Organización. Su estudio acepta el predominio de los factores políticos en la explicación de las actividades de las Naciones Unidas, pero sin tomar esa preeminencia como concepto negativo, sino más bien como fundamento para la eficacia de las instituciones internacionales.

Afirma Falk que la distribución del poder entre un número reducido de Estados resta autoridad a las Naciones Unidas, pues la magnitud de las necesidades internacionales referentes a la paz y la seguridad, al desarrollo económico o a los derechos humanos, va más allá de las capacidades reales de la Organización, por lo que se convierte en una entidad subordinada a los elementos políticos que la rodean. Aun en el caso de conflictos secundarios, su papel tiende a evitar el deterioro del *statu quo* o a propiciar condiciones de enfrentamiento no violento, promoviendo o preservando la cesación de hostilidades.

Sin embargo, las Naciones Unidas, nos dice este autor, no deben ser juzgadas tan sólo en función de los éxitos o fracasos que han logrado en el área de la seguridad mundial, sino que deben ser consideradas otras cuestiones que se han convertido también en preocupación principal: a) la promoción del cambio social (p. ej., la descolonización y el desarrollo económico); b) el auspicio de las reclamaciones de los nuevos Estados en favor de reformas al comercio internacional; c) el auxilio en la cooperación técnica; d) la denuncia y censura de las violaciones a los derechos humanos; e) el estímulo del interés público sobre problemas del medio ambiente.

Falk intenta en su estudio determinar las principales formas de funcionamiento de la organización mundial, describiendo por una parte su mecanismo tal como se consigna en la Carta y por la otra, examinándolo tal como opera en la realidad. Formula para ello modelos que caracteriza como "sistemas". En el denominado sistema I de la Carta, advierte que la concepción formal de este instrumento prescribe ciertos postulados que implican exigencias normativas diferentes de las formas

tradicionales de conducta internacional, pero sin que exista un intento serio para establecer, dentro del mecanismo de la Organización, procedimientos destinados a ejecutar esas exigencias normativas. La discrepancia entre ambos órdenes trae como consecuencia un papel marginal para las Naciones Unidas. A pesar de todo ello, el sistema I de la Carta ha tenido la flexibilidad suficiente para adaptarse a las mutaciones de la sociedad internacional, permitiendo que la Organización se convierta en foro para la comunicación, la movilización política y la articulación de intereses, aun en detrimento del respeto constitucional.

En el funcionamiento real de la Organización, representado como el sistema I de las Naciones Unidas, Falk indica que éste opera en ocasiones como instrumento para la ejecución de la política exterior de los Estados más poderosos. Pero también puede suceder que la convergencia de intereses de las dos grandes potencias implique que las mismas consideren mejor protegidos tales intereses concediendo un papel autónomo y central a las Naciones Unidas para casos específicos. En el esquema de Falk, éste sería el sistema II del funcionamiento de la Organización, el cual depende de la orientación de la política de Estados Unidos y la Unión Soviética y del papel que le quieran asignar a la Organización. Otro sistema de operación de las Naciones Unidas surge como una consecuencia del control ejercido por el bloque afroasiático sobre la Asamblea General, mismo que demanda de las naciones privilegiadas un trato más justo en la esfera política, económica y social. Es en este sistema III, en donde se advierte una brecha mayor entre las capacidades de la Organización y sus posibilidades de acción y en donde se abandona en mayor medida la interpretación literal de la Carta.

En ciertas ocasiones el sistema IV ha funcionado cuando existe una subordinación de la política internacional en favor de un enfoque más legalista para la solución de diferencias. La Corte Internacional de Justicia es el órgano más representativo de este sistema, aunque también la Asamblea General proporciona algunos ejemplos. Para que opere adecuadamente, es necesario proceder a una gradual despolitización en las actividades gubernamentales. Áreas no previstas originalmente en la Carta, pero que responden a necesidades actuales de carácter universal, pueden hacer entrar en ejecución un quinto sistema. Problemas como el de la contaminación del medio ambiente, la explosión demográfica o la conservación de los recursos naturales son objeto de preocupación general que invitan a la acción futura de las Naciones Unidas.

La explicación de estos sistemas pretende ayudar a identificar, de acuerdo con Falk, las principales formas de funcionamiento de las Naciones Unidas y facilitar la comparación entre la práctica pasada y las tendencias futuras de las instituciones internacionales. Así, el análisis de los distintos sistemas de operación hace evidentes las perspectivas de

realización en función de los intereses nacionales, lo que permite entender el papel de las Naciones Unidas en relación con un problema determinado durante una etapa particular de su existencia.

La trilogía compuesta por la noción de seguridad, arreglo de diferencias y desarme, que forma un todo en la preservación del orden público mundial, recibe un detenido y profundo análisis por parte de Alan James, Francis Vallat y Alfonso García Robles.

Con autoridad sobre el tema y con gran acopio de conceptos y datos, James estudia el objeto básico de las Naciones Unidas: la seguridad. La historia se inicia en 1945, con la definición de atribuciones a un órgano apropiadamente denominado Consejo de Seguridad. Pero la práctica subsecuente demostró que las perspectivas para que la Organización llenara su función primordial eran bien limitadas, y sólo esporádicamente, por circunstancias fortuitas o por coyunturas políticas, fue posible que el mecanismo original entrara en operación.

A pesar de las frustraciones previas, la década de los sesenta dio paso a un acercamiento entre las posiciones soviéticas y norteamericanas. Esta tendencia puede ser el signo de la próxima década y la consecuencia quizá sea que las grandes potencias busquen el apoyo de las Naciones Unidas para la prosecución de sus intereses. Ello desde luego no significa necesariamente que se reviva el sistema de seguridad idealizado en la Carta, pues parece difícil que el Consejo de Seguridad tome el tipo de medidas contra la agresión previstas en ese documento, ya que si bien las dos potencias tienen un especial interés en el orden y en la estabilidad internacional, es muy probable que difieran sobre el método para mantenerlo. Es más, el tipo de conflictos al que deberían enfrentarse las Naciones Unidas, esto es, la guerra de conquista territorial, ha caído en desuso y cuando se emplea la fuerza se hace solapadamente, pretendiendo atender una invitación o aduciendo un acto de defensa colectiva. Dicho esto, advierte James que un rasgo peculiar en el actual funcionamiento de la Organización es el retorno al Consejo de Seguridad, pues se nota en mayor medida que, para ciertos propósitos, las grandes potencias están usando este órgano como vehículo de cooperación y ya no sólo como un medio para inventariar sus diferencias.

Una fórmula no prevista en la Carta y que ha significado una contribución substantiva a la seguridad mundial recibe el nombre de operaciones para el mantenimiento de la paz. Su funcionamiento se basa en el consentimiento del Estado anfitrión y no implica medidas de fuerza en contra de ninguna entidad política. Nos dice James que hay quienes piensan que este tipo de operaciones se beneficiaría con el acercamiento de las grandes potencias, no obstante el escepticismo que prevalece actualmente sobre la eficacia de estas actividades. Desde luego, su futuro depende de la actitud que adopten los Estados principales en

casos específicos y de su deseo de mantener los conflictos bélicos entre los países a un nivel mínimo. A este respecto, tal como lo afirma James, es evidente que los Estados actúan en forma pragmática y que cuando se requiera un árbitro imparcial en una controversia, las Naciones Unidas pueden jugar un papel importante en el mantenimiento de la paz, ayudando a las partes en disputa a lograr el deseo de preservar el orden en el área. La conclusión es que a pesar de que la organización mundial ofrece una contribución marginal a la seguridad, su actuación puede convertirse, por las circunstancias del caso, en factor determinante para el fomento de condiciones pacíficas.

Los esfuerzos de las Naciones Unidas en el arreglo pacífico de diferencias son examinados por Vallat. El estudio tiene como base las disposiciones de la Carta y el ejercicio de las funciones y poderes de la Asamblea General, el Consejo de Seguridad y el Secretario General. Para este autor, el término "disputa" abarca toda situación que signifique tensión entre los Estados o cualquier diferencia que surja entre ellos.

El autor realiza en primer lugar un análisis de lo que la Carta prescribe a este respecto. Señala que en el Preámbulo de este documento el énfasis se pone en evitar la guerra y el uso de la fuerza, pero también se encuentra un llamado a la justicia y al respeto a las obligaciones internacionales. La íntima relación entre el mantenimiento de la paz y el arreglo de diferencias se establece en los Propósitos de la Organización. Sin embargo, Vallat advierte con razón que la lectura del artículo I demuestra que la solución de las controversias en general no es parte de los propósitos específicos de las Naciones Unidas, sino únicamente aquellas disputas "susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz", dejando a un lado otros conflictos como aquellos que surgen, por ejemplo, en cuestiones como el comercio y la navegación, el daño por contaminación, la infracción a los derechos humanos y otros que quizá no puedan considerarse como amenaza a la paz y seguridad internacionales. Los apartados tercero y cuarto del artículo 2 de la Carta son también pertinentes, aunque de nuevo en este caso el acento se pone no tanto sobre la obligación positiva de buscar una solución de buena fe, sino más bien en la obligación negativa de abstenerse del uso de la fuerza en el arreglo de las disputas internacionales.

Por lo que toca a la Asamblea General, Vallat concluye que no fue concebida como un órgano destinado a examinar todo tipo de disputas, sino sólo las relativas al mantenimiento de la paz y seguridad o aquellas susceptibles de perjudicar el bienestar general o las relaciones amistosas entre las naciones, aunque ello no excluye la posibilidad de que intervenga en otros conflictos. Al evaluar la actuación de la Asamblea General, indica que ésta no ha hecho contribuciones substantivas a la solución de diferencias. Su mayor aportación ha sido la de proveer un

foro para la discusión y la conciliación, proporcionando los medios de arreglo e incitando a los Estados a que hagan uso de ellos.

Después de examinar las competencias del Consejo de Seguridad expresadas en los capítulos VI y VII de la Carta, Vallat se pregunta si a la luz de una experiencia de veinticinco años, este órgano no debiera poseer poderes más efectivos para intervenir en una gama más amplia de disputas, y de ser posible en su etapa de gestación, antes de que se conviertan en explosivas. Para fundar su tesis sostiene que el Consejo de Seguridad posee ciertas ventajas, de las cuales carece la Asamblea General, que lo hacen un órgano más eficaz para la solución de diferencias, a pesar de los obstáculos implícitos en su régimen de votación. El Consejo es un medio adecuado en el proceso de negociación, pues es una entidad reducida en número, con una sede permanente y por ello, con menor presión en su tiempo y en su agenda de trabajo. Debe por tanto ser considerado como un foro especialmente propicio para la investigación, discusión y negociación de disputas, sobre todo si continúa el acercamiento entre las grandes potencias.

El tercer agente en el ajuste de las diferencias internacionales es el Secretario General de la Organización. Por medio del llamado "poder especial" previsto en el artículo 99 de la Carta, este funcionario puede desempeñar un papel eficaz en el mantenimiento de condiciones pacíficas, pues en virtud de su posición independiente, está en situación ventajosa para investigar disputas y usar sus buenos oficios entre los contendientes. Las posibilidades que tiene para suavizar tensiones, con el uso de la llamada diplomacia quieta, son considerables y pueden ser estimuladas en un grado mayor por los órganos políticos de las Naciones Unidas.

Termina Vallat con una ferviente exhortación, reclamando un esfuerzo serio de parte de las Naciones Unidas y de sus miembros para promover, con toda buena fe, el ajuste de controversias de conformidad con los principios de justicia y derecho internacionales.

En la reseña panorámica que nos ofrece García Robles sobre los aspectos más salientes de la obra realizada por las Naciones Unidas en lo tocante al desarme, indica que a pesar de la clara impresión de timidez e insuficiencia que reflejan las disposiciones de la Carta, las realizaciones de la Organización en esta área son claramente superiores a las obtenidas por la Liga de las Naciones. En efecto, en el último cuarto de siglo han cobrado vigencia cinco convenios sobre medidas de desarme, que se refieren a la desmilitarización de la Antártica, a la proscripción de los ensayos nucleares en la atmósfera, el espacio exterior y el submarino, a la utilización pacífica del espacio ultraterrestre, al establecimiento de zonas libres de armas nucleares y a la no proliferación de este tipo de armamentos. Un sexto tratado —sobre los fondos mari-

nos y oceánicos— se encuentra en su fase final, y dos proyectos más, que se ocupan de las armas químicas y microbiológicas, y de la cesación de explosiones nucleares subterráneas, están aún siendo negociados. Además, las importantes resoluciones de la Asamblea General sobre el tema y los tres informes del Secretario General que examinan ciertas cuestiones específicas del desarme, han contribuido a crear conciencia plena de los peligros nucleares.

Para mayor claridad de los términos empleados, el autor indica que se entiende por desarme indistintamente la prevención o prohibición de fabricar, adquirir, instalar, ensayar o usar armas nucleares o confeccionarlas; la limitación de los armamentos, su reducción o finalmente su eliminación. Después de examinar la estructura orgánica de las Naciones Unidas relativa al desarme y de hacer una sucinta reseña histórica de diversas etapas en la evolución de sus actividades, García Robles analiza los tratados sobre el tema concluidos entre 1945 y 1970, y advierte que desafortunadamente los resultados obtenidos han sido más bien modestos. Las escasas medidas que se han logrado con la intervención de la organización mundial, están comprendidas apenas dentro de la primera y más elemental de las categorías descritas, esto es, la prevención de armamentos. La razón de ello es la renuencia de las potencias nucleares a aceptar todo aquello que signifique una disminución de su libertad de acción para continuar la carrera armamentista. La observación de que dos de los cinco tratados celebrados hasta ahora —el de la Antártica y el del Espacio Exterior— se aplican a regiones inhabitadas por el hombre revela lo precario y limitado de los acuerdos celebrados.

Con conocimiento de causa, advierte García Robles que si las sesiones del Comité de Desarme no llegan en un futuro inmediato a ser más fecundas y a traducirse en acuerdos que signifiquen una limitación, reducción y aun eliminación de armamentos, y que si las conversaciones entre las dos grandes potencias no llegan a comprobar con sus resultados la buena fe para instituir medidas eficaces a fin de cesar la carrera de armamentos, es muy probable que la Asamblea General decida ventilar ante la opinión pública estas cuestiones apremiantes.

La conclusión es que con el objeto de corregir la relativa inercia del Comité de Desarme, producto de la actitud negativa de las grandes potencias, es necesario tomar en serio la elaboración y puesta en práctica de un programa comprensivo para el desarme general y completo bajo un control internacional eficaz, que puede llegar a ser un instrumento útil para dar significado auténtico al Decenio para el Desarme que ahora se inicia.

El tercer propósito de la Organización de las Naciones Unidas, tan importante como los otros que consigna la Carta, pone el énfasis en la

cooperación internacional como medio para solucionar los problemas económicos, sociales y culturales de la comunidad mundial, y para fomentar el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales. El acuerdo firmado en San Francisco otorgó la responsabilidad de velar por el cumplimiento de estas funciones al Consejo Económico y Social (ECOSOC). La medida que las esperanzas puestas en el Consejo en 1945 han sido realizadas durante los veinticinco años de existencia de la Organización, es analizada por César Sepúlveda. De acuerdo con este autor, el ECOSOC ha sido fuente de frustración para los países en desarrollo, siendo estas naciones justamente el objeto esencial para la creación del Organismo. La razón de este desencanto radica en el hecho de que aun cuando el Consejo nació con funciones muy amplias, éstas carecieron de cohesión y por añadidura nunca se dispuso de un instrumento efectivo que las ejecutara.

El resultado fue que el impulso inicial acabó por disolverse con la formación de un buen número de comisiones cuya coordinación se volvió prácticamente imposible y que, aunadas a los otros órganos y programas especiales en los que el ECOSOC participa, han complicado enormemente el funcionamiento del Consejo y han afectado, por tanto, su eficiencia en cuanto a la realización de las tareas que le fueron impuestas por la Carta. Este fenómeno negativo alcanza hasta la organización de los debates, el examen del gran número de documentos que se presentan en cada sesión, la expedición de las resoluciones acordadas y el cumplimiento de las mismas. Por otra parte, los países miembros tampoco parecen dedicar suficiente cuidado y atención al Consejo, cerrándose así el círculo vicioso alrededor del mismo. Esta actitud pasiva de los países es criticada por Sepúlveda, sobre todo por lo que hace a las potencias medianas, que tanto insistieron en la creación del propio organismo. Es en estos momentos cuando el autor introduce el caso de México, como ejemplo de un país que demostró gran interés inicialmente, para exhibir después una falta casi absoluta de actividad creadora en el Organismo. Si bien la acción positiva no hubiera podido cambiar radicalmente los derroteros del ECOSOC, al menos pudiera haber derivado ventajas para el país, por el hecho de ser miembro del Consejo en tres ocasiones.

Todo esto lleva al autor a recomendar la reestructuración del ECOSOC, a fin de que éste se convierta en un órgano más activo y menos disperso, más técnico y menos retórico, que verdaderamente beneficie a las naciones en desarrollo, cuyos gobiernos tendrían también que adoptar actitudes más dinámicas y positivas frente al depurado organismo.

Siguiendo este sendero abierto por Sepúlveda, Stanley D. Metzger y Sidney Dell dirigen sus respectivos trabajos hacia uno de los aspectos de la cooperación internacional: el económico, fuente de verdadera inquietud entre los países en desarrollo, quienes en 1945 se anotaron un gran triunfo al conseguir que se concediera igual importancia al bienestar económico de los países miembros que al mantenimiento de

la paz y de la seguridad mundiales. Con este antecedente, Metzger hace girar su estudio en torno a la idea tan generalizada de que la autodeterminación propicia el desarrollo económico; o sea, que la independencia política lleva a la independencia económica, y se pregunta si no existe cierto espejismo en esta suposición. A fin de responder esta pregunta, el autor examina las ventajas económicas que los nuevos Estados de África, Medio Oriente, Asia y América Latina han derivado de su recién adquirida independencia.

Tres son las áreas que Metzger explora: el comercio mundial, las finanzas internacionales y la inversión extranjera. Los resultados de su análisis lo llevan a concluir que si bien es cierto que en la actualidad existe mayor número de opciones abiertas para los nuevos Estados que cuando éstos estaban sometidos a regímenes coloniales, estas opciones no están siendo debidamente aprovechadas. La evidencia parece indicar que la mayoría de los países recientemente independizados han preferido mantener muchos de los lazos que durante décadas los ataron a sus metrópolis, sin preocuparse demasiado por establecer nuevas vinculaciones económicas para las que el largo tutelaje, aunado al hecho de que su emergencia al mundo independiente fue en ocasiones difícil, parece haberlos incapacitado en buena medida.

Sin embargo, el que la explotación de las nuevas oportunidades no haya sido todo lo amplia que se esperaba, no significa que los nuevos Estados hayan descuidado su profunda preocupación por el desarrollo económico, sino simplemente que han preferido reforzar los antiguos lazos en vez de crear otros, que les resultaría muy difícil manejar en esta etapa de su proceso independiente. La oportunidad de poder decidir esto libremente es, de acuerdo con Metzger, la verdadera ventaja de la independencia política y la única consecuencia inmediata que puede presuponerse.

Por su parte, Dell examina las políticas comerciales que habrán de ser adoptadas por la comunidad internacional, dentro del espíritu de cooperación sancionado por la Carta de las Naciones Unidas. El propósito es que la tasa de crecimiento promedio del conjunto de los países en vías de desarrollo pueda aumentar del 5 por ciento alcanzado a finales de la década de los sesenta, a por lo menos el 6 por ciento anual en la de los setenta.

El autor señala que las condiciones favorables que prevalecieron en el pasado decenio dentro del comercio mundial no fueron el resultado de políticas deliberadas por parte de la comunidad internacional, sino de la existencia de tasas de crecimiento relativamente altas en los países industrializados que llevaron a la expansión de sus importaciones provenientes de los países en desarrollo. Agrega que debido al serio problema inflacionario al que se enfrentan muchos de los primeros, es probable que sus tasas de crecimiento durante los próximos años sean más reducidas y repercutan desfavorablemente sobre las exportaciones y el crecimiento de los segundos. Por ello recomienda la elaboración de una política comercial más radical que beneficie a ambos grupos de

países. Las ventajas para los países industrializados radicarían en el hecho de que, al eliminar barreras y restricciones arancelarias, ahorrarían el capital y el trabajo comprometidos en la producción de bienes para cuya elaboración los países en desarrollo resultan más eficientes. Los países en vías de desarrollo se beneficiarían, por otro lado, viendo incrementadas sus exportaciones y su poder adquisitivo para obtener las importaciones que necesitan, sin riesgo de ampliar una brecha comercial que obligaría a reducir las tasas de crecimiento o a llevar el endeudamiento a extremos peligrosos.

Tan importante como el fomento de la cooperación económica entre los miembros de la comunidad internacional, es el estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales, tal como fue establecido en el acuerdo constitutivo de las Naciones Unidas. Sin embargo, en este campo, como en los demás, la organización mundial ha tenido que enfrentar serios obstáculos al logro de sus fines, algunos de los cuales ha podido sortear con éxito, mientras que otros aún no se resuelven.

Toca a A. H. Robertson examinar los avances logrados en el terreno de los derechos humanos en los últimos cinco lustros, los cuales reflejan la existencia de un interés más profundo y de una mayor concentración de esfuerzo, tanto al nivel nacional como al internacional, tendientes a asegurar la protección de esos derechos, que en cualquier otro período de la historia. Esto es así porque si bien es cierto que en épocas pasadas y en numerosos países surgieron ya Declaraciones de Derechos, se trató entonces de esfuerzos parciales y aislados, cuyo impacto sobre la comunidad internacional no se generalizó sino hasta 1948. En ese año, la Asamblea General aprobó la Declaración Universal de los Derechos Humanos, expresión detallada de las disposiciones generales al respecto contenidas en el preámbulo y en varios artículos de la Carta de las Naciones Unidas.

A partir de entonces, la protección de los derechos y libertades básicas de todos los miembros de la comunidad humana ha sido buscada tanto en el seno de las Naciones Unidas como en el de los organismos especializados y en el de las cuatro principales organizaciones regionales: el Consejo de Europa, la Organización de Estados Americanos, la Liga de Estados Árabes y la Organización de la Unidad Africana. Esta acción múltiple, de acuerdo con Robertson, y contrariamente a lo que opinan otros especialistas, no debe ser considerada como fuente de confusiones y dispersión, sino como reforzamiento de los cimientos sobre los que descansa la Organización de las Naciones Unidas.

El otro lado de la medalla, el de los problemas que permanecen sin solución, es presentado por John Dugard al estudiar el caso particular de Sudáfrica, país cuyo gobierno observa prácticas abiertamente discriminatorias que constituyen la negación absoluta de los derechos y libertades fundamentales. Éstos, como claramente lo establecen la Carta y la Declaración, deben ser respetados sin distinción de raza, sexo, idioma o religión.

En 1946 la Asamblea General resolvió unánimemente que en bien de la humanidad era necesario poner fin de inmediato a toda persecución y discriminación racial o religiosa. En ese entonces, el conflicto en Sudáfrica, al que dio lugar la política de *apartheid* del gobierno de ese país, no se vislumbraba aún como un tema que habría de ser incluido en la agenda de la Asamblea por primera vez en 1952.

Desde entonces, tanto el Consejo de Seguridad como la Asamblea General han adoptado un gran número de resoluciones al respecto: en unas exhortando al gobierno de Sudáfrica a abandonar su política de *apartheid*, y en otras, haciendo un llamado a los miembros de la comunidad internacional para aplicar sanciones no militares contra ese país. Ambos tipos de resoluciones han contribuido a incrementar la tendencia en favor de una norma universal de no discriminación y constituyen, de acuerdo con Dugard, algo más que una mera expresión de opinión política. Tienen un cierto efecto jurídico, aun cuando no puede decirse que obliguen legalmente a las partes involucradas, dado su carácter recomendatorio. Sin embargo, estos pronunciamientos demandan su cumplimiento de conformidad con el principio de la buena fe prescrito en la misma Carta, y éste es un efecto que no puede ignorarse. Una acción coercitiva de las prescritas en los artículos 41 y 42 de la Carta, tendría carácter compulsivo para todos los Estados, pero no puede ser aplicada a menos que el Consejo de Seguridad determine que el asunto sobre el cual la medida sería adoptada, representa una amenaza para la paz y seguridad internacionales.

A pesar de que cada año la cuestión del *apartheid* en Sudáfrica ha sido discutida tanto en el Consejo de Seguridad como en la Asamblea General de las Naciones Unidas, estimándosele una política violatoria de los derechos y libertades fundamentales del hombre, consignados en la Carta y en la Declaración; y a pesar de que desde 1965 la Asamblea ha insistido ante el Consejo sobre el hecho de que la situación en Sudáfrica constituye una verdadera amenaza a la paz y seguridad internacionales, este último no se decide a decretar la aplicación de medidas de carácter coercitivo y obligatorio. El problema continúa sin solución, convirtiéndose en un motivo más de frustración para los que, al construir la Organización, pensaban en ella no sólo como un foro de discusión sino como un generador de soluciones justas para éste y muchos otros problemas.

Sería demasiado pesimista concluir que en vista de ciertos fracasos, no hay posibilidad de salir de algunas áreas pantanosas sobre las que en estos momentos parece estar situada la organización mundial. Por ello, Richard N. Gardner avizora el surgimiento de nuevos sectores donde la cooperación internacional puede beneficiar a todos los hombres, independientemente de sus diferencias nacionales, ideológicas o raciales. En virtud de los rápidos avances de la ciencia y la tecnología, por lo menos cuatro de estas nuevas áreas han adquirido carácter importante: el medio ambiente, el crecimiento demográfico, el espacio exterior y los recursos naturales, lo cual hace nacer la esperanza de unas

Naciones Unidas revitalizadas, y de una cooperación internacional verdadera, libre de limitaciones nacionalistas y prácticas discriminatorias.

Sin embargo, el autor señala que no deben relegarse al olvido los antiguos compromisos claramente establecidos en la Carta, ni abandonarse los esfuerzos por resolver todos aquellos problemas que han llevado a una gran parte de la sociedad de Estados a perder algo de la buena fe que en 1945 la condujo a crear una organización mundial. Las Naciones Unidas, a los veinticinco años de existencia y con el enorme cúmulo de experiencias buenas y malas en su haber, tendrían que estar preparadas para cumplir fielmente con las tareas que le fueron impuestas inicialmente y para acometer con entusiasmo los nuevos deberes que resultan de las cambiantes circunstancias del mundo moderno.

De hecho, afirma Gardner, las Naciones Unidas se ocupan ya de estos nuevos deberes. La Organización Marítima Consultiva Internacional ha realizado importantes trabajos en materia de la contaminación del mar por el petróleo. Asimismo, la UNESCO, la OMS, la FAO, la Agencia Internacional de Energía Atómica y la Comisión Oceanográfica Intergubernamental entre otras, han participado de alguna manera en los programas ambientales. Por lo que se refiere al crecimiento demográfico, tanto las Naciones Unidas como varios de sus organismos especializados han iniciado la formulación de programas en ese sentido, con el auxilio del Fondo Fiduciario para el Problema Demográfico, recientemente establecido por el Secretario General.

De igual forma, en el campo del espacio exterior, la Organización está empeñada en una campaña de promoción de la cooperación científica y el intercambio de la información, y en el desarrollo de los servicios meteorológicos y de comunicación en escala mundial. Finalmente, el autor presenta algunas de las muy valiosas realizaciones que en el campo de los recursos naturales es posible lograr gracias a la actuación de las Naciones Unidas, como puede suceder con la explotación internacional de los fondos marinos. Sin embargo, él mismo señala que tanto aquí como en las otras tres áreas señaladas, queda aún mucho por hacer, pues la conciencia de que estas cuestiones ya no pueden considerarse exclusivamente internas de los países, sino pertenecientes a toda la comunidad internacional, no parece estar aún lo suficientemente difundida y arraigada.

Las cuatro áreas que Gardner explora ofrecen amplias posibilidades en cuanto a su reglamentación y perspectivas de futuros beneficios para todos los miembros de la comunidad mundial, pero no son éstas las únicas oportunidades. Existe un potencial extraordinario, pero que sólo podrá ser transformado en realidad si el espíritu que predomina es el de una auténtica cooperación internacional. Si éste está ausente, el resultado no podrá ser otro que el reforzamiento de las barreras que separan a los grupos humanos y a unos Estados de los otros y consecuentemente el fracaso de la Organización de las Naciones Unidas.

La aportación de las Naciones Unidas al desarrollo del *corpus juris gentium* es examinado por dos eminentes internacionalistas, partícipes ellos mismos en el proceso de codificación. Jorge Castañeda desarrolla en su artículo una exposición doctrinaria, sustentada en bases realistas, sobre la concepción progresista del derecho de gentes. Hace notar la existencia de un cambio esencial que da nueva forma al derecho internacional y que descansa en la universalización de su ámbito de aplicación, lo cual produce como consecuencia que el orden jurídico, creado en un determinado momento histórico por las naciones civilizadas para su propio uso, ya no refleje del todo las necesidades presentes de la sociedad internacional contemporánea. Ahora se advierte una exigencia por revisar aquellos capítulos del derecho internacional tradicional que implican una situación de desigualdad y de dominio. Sin embargo, afirma el autor que no basta modificar este antiguo régimen sino que es preciso ampliar y enriquecer la esfera legal con nuevos temas, creando instituciones y normas que ofrezcan a los Estados poco desarrollados no sólo protección, sino también medios para acelerar su evolución, toda vez que los conceptos de la prosperidad solidaria y de la responsabilidad mutua aún no se traducen en normas internacionales que les den realidad jurídica. La idea de que existe un derecho a dar y un derecho a recibir adquiere ya perfiles propios en el ambiente internacional, pero aún no se reúne la llamada "comunidad de voluntades" que les dé vida institucional.

Castañeda señala con razón que el derecho internacional del futuro no podrá limitarse sólo a afirmar la libertad política y la integridad territorial de unos Estados frente a otros y con proveer métodos para el arreglo pacífico de controversias, sino que deberá procurar el surgimiento de condiciones adecuadas que impidan esas diferencias. Para ello se requiere desterrar del derecho de gentes las normas que convalidan situaciones injustas, incorporando en su lugar principios que ofrezcan protección a los Estados débiles en toda su vida de relación.

Por lo que toca propiamente a las formas de creación de derecho por las Naciones Unidas, indica Castañeda que estos medios pueden consistir en la apertura de cauces jurídicos a la acción política de sus propios órganos, lo cual se expresa casi siempre a través de resoluciones. La otra forma surge de la labor de codificación y desarrollo progresivo del derecho internacional, mediante conferencias que culminan normalmente en tratados multilaterales. Esta tarea de codificación la realiza principalmente la Comisión de Derecho Internacional, aunque también se han creado para este efecto órganos *ex-professo*.

La Comisión de Derecho Internacional ha sistematizado temas importantes del orden jurídico internacional, como es el derecho diplomático y consular, prácticamente todo el derecho del mar, el derecho de los tratados y otras ramas en donde existe un avance considerable, como la de la responsabilidad de Estados, la de la sucesión de Estados y la cuestión de la cláusula de la nación más favorecida. El proceso

para obtener la codificación de estos temas recibe un pormenorizado análisis por parte de Castañeda.

Los factores en el éxito de la Comisión de Derecho Internacional, cuya consecuencia ha sido que un buen número de sus estudios se traduzcan en tratados, los atribuye el autor a la calidad evidente de los proyectos, a las consultas previas que se realizan con los gobiernos y a la excelente organización de las conferencias convocadas para el examen de esos proyectos. Además, la mayor parte de los temas codificados no pertenecen al llamado "derecho político", lo cual implica que el conflicto de intereses entre los Estados se reduce al mínimo. Pero la razón de mayor peso radica en que las Naciones Unidas obtienen resultados óptimos cuando se guían, como criterio decisivo de codificación, por las necesidades presentes y no los usos pretéritos de la sociedad internacional.

Para concluir, manifiesta Castañeda que en los trabajos futuros de codificación, es indispensable realizar un inventario general de la situación legal existente. Así, podrá elaborarse un plan maestro de codificación, que tome en cuenta lo ya realizado y lo que falta todavía por conseguir, a fin de tener una idea clara y precisa de las materias que comprende el *corpus juris gentium* contemporáneo.

Desde otra perspectiva, también Manfred Lachs examina el papel de las Naciones Unidas en el proceso de codificación de reglas internacionales. Indica que la primera aportación significativa en este sentido ha sido la misma Carta, en donde se consagran derechos y obligaciones fundamentales para la vida de relación entre los Estados, definiendo de esta manera ciertos principios importantes del derecho de gentes. Por lo que toca a los tratados, las Naciones Unidas han hecho una contribución decisiva a su expansión, registrando tan sólo en sus primeros diez años de existencia más de 576 convenios multilaterales, cifra dos veces superior a los celebrados en el medio siglo que va de 1864 a 1919.

Además de la Asamblea General y de la Comisión del Derecho Internacional, otros órganos realizan una efectiva labor de codificación. El Consejo Económico y Social y sus órganos subsidiarios, la Comisión de Desarme y un buen número de entidades especialmente creadas, han establecido un impresionante conjunto de reglas que versan sobre las diversas áreas de los derechos humanos, el desarme, el derecho espacial, el derecho comercial internacional, los fondos oceánicos, y otros más. Como aspecto complementario, las actividades de las Naciones Unidas no se limitan a elaborar nuevos tratados sino también se han encargado de poner al día los tratados obsoletos, adaptándolos a las necesidades de la vida contemporánea.

Entre las contribuciones de las Naciones Unidas al desarrollo del derecho internacional, nos dice Lachs que merece una mención el papel de las resoluciones de la Asamblea General como precursoras en la conclusión de tratados. Las declaraciones sobre genocidio, derechos humanos, espacio exterior y otros más, al poco tiempo de emitidas dieron

como resultado sendas convenciones internacionales. Aun en el caso en que no se conviertan en acuerdos, las resoluciones generan derecho y producen ciertos efectos legales cuando son adoptadas por unanimidad y los Estados consienten en obligarse por ellas.

Otra aportación importante del organismo mundial se refiere a la labor de interpretación legal, no sólo del derecho de las Naciones Unidas, sino también del derecho internacional en las Naciones Unidas. En ciertos casos, como en el del principio de autodeterminación, las prescripciones de la Carta resultaron inadecuadas e insuficientes y tuvieron que ser reinterpretadas con la Declaración sobre concesión de independencia a los pueblos coloniales. A un nivel más amplio, basta la lectura de los repertorios de las prácticas de los diversos órganos de Naciones Unidas para advertir el proceso continuo de interpretación, que abarca tanto los principios generales de derecho internacional como las normas básicas de la Carta y las reglas de procedimiento. No debe olvidarse en todo este proceso el desarrollo de un nuevo derecho corporativo peculiar a la institución, que regula el complejo sistema integrado por las relaciones entre las Naciones Unidas y sus Estados miembros, los vínculos que se establecen entre las mismas organizaciones internacionales, y el derecho del servicio civil internacional.

Hay también una contribución invisible de la Organización en el acatamiento y desarrollo del derecho internacional, que se genera en la actividad cotidiana de las Naciones Unidas. Los debates, reuniones y contactos personales dan lugar a reacciones en cadena cuyos resultados no son aparentes ni obvios, pero que sirven de fundamento para alcanzar finalmente acuerdos de naturaleza jurídica.

A pesar de que las Naciones Unidas no han explotado aún todas sus posibilidades para desarrollar el orden jurídico internacional, lo cierto es que en el futuro los Estados estarán más interesados en hacer efectivo el trabajo de las Naciones Unidas, ya que al fortalecerlo actúan en beneficio e interés propios. Afirma Lachs para terminar que el derecho de gentes, progresando dentro y fuera del organismo mundial y adaptándose a las necesidades cambiantes, es y será un instrumento poderoso en la preservación de los valores humanos.

Corresponde a Georg Schwarzenberger exponer el criterio determinante que, desde su punto de vista, sirve de base a un orden jurídico en la sociedad internacional. Afirma este autor que si la evaluación de un sistema legal quiere ir más allá del ejercicio subjetivo, la hipótesis que se maneje debe fundarse sobre bases verificables por la razón. Para apreciar la relevancia social del derecho internacional, propone Schwarzenberger un criterio simple pero preciso: el grado en que un sistema legal es capaz de sostener un orden *de facto* subyacente y llenar funciones de preservación y restauración de la paz, como prueba primera y última de su pretensión de ser algo más que un conjunto de postulados éticos.

Tras señalar que las funciones de conservación de la paz del derecho internacional en el período previo a la primera Gran Guerra fue-

ron ciertamente modestas, ya que los Estados no aceptaban siquiera la distinción entre la guerra defensiva y la guerra ofensiva, el autor expone los desarrollos ocurridos a este respecto entre 1919 y 1939, que quedaron consagrados principalmente en el Tratado de Versalles y en el Pacto Briand-Kellog, pero sin dejar de advertir la contradicción entre los postulados teóricos de estos convenios y la práctica de los Estados. Continúa su estudio indicando que aparentemente la solución del problema del mantenimiento de la paz adoptado en la Carta de las Naciones Unidas es impresionante. El principio general es que a menos que la amenaza o el uso de la fuerza sea en legítima defensa o constituya una medida colectiva, ese acto será ilegal y representará una agresión. Sin embargo, las incertidumbres que acarrea la aplicación de las disposiciones de la Carta, hacen difícil aceptar la efectividad con que el sistema de las Naciones Unidas puede funcionar.

Para Schwarzenberger, fortalecer las precarias bases en que se sustenta el derecho internacional es la tarea más constructiva y urgente. El problema decisivo, que está en espera de solución, es encontrar la manera para transformar la sociedad mundial regida por la Carta de las Naciones Unidas en una comunidad internacional basada en normas jurídicas efectivas. Para explicar la forma en que esto puede obtenerse, el autor indica que la historia legal demuestra que el orden antecede al derecho. En un principio, este derecho quizá no es justo, pero para ser efectivo tiene que ser fuerte. Para ello es indispensable la existencia de una autoridad central con poderes supremos. Sin ello, no puede haber paz y sin paz no hay justicia. Este orden, en la concepción de Schwarzenberger, es el único antídoto efectivo a la guerra, que es en realidad un sinónimo de la anarquía.

Para entender el funcionamiento de las Naciones Unidas, resulta indispensable apreciar la forma en que actúan los grupos políticos que están representados en su seno. De acuerdo con lo que expresa José Ma. Ruda, Latinoamérica es uno de los bloques importantes y debe ser considerada parte de un conjunto de países de reciente aparición en la escena internacional que han transformado la estructura de la comunidad mundial. Un principio básico en la política latinoamericana, desde que la creación de los organismos internacionales permitió a este grupo de naciones jugar un papel importante en el concierto mundial, ha sido la idea de crear instituciones de vocación universal, en donde estén representados todos los países, sin distinción de poderío material, militar o político, y en donde los pequeños Estados puedan aportar iniciativas útiles para el mantenimiento de la paz.

Después de examinar la actuación de algunos países latinoamericanos en la Liga de las Naciones, el autor hace notar que en la Carta de San Francisco, los objetivos de este bloque fueron defender en el plano universal dos principios básicos de la convivencia interamericana: la igualdad jurídica de los Estados y la no intervención. Al ana-

lizar el papel actual de América Latina en las Naciones Unidas, indica que a pesar de que el aumento de miembros en la Organización ha significado una disminución en los puestos ocupados por este grupo de países, su influencia política es aún evidente y es una consecuencia de su actitud por mantener el respeto a las normas jurídicas y a los principios de la Carta. Con éxito, el bloque latinoamericano ha defendido la política de no intervención, autodeterminación, concesión de independencia a los pueblos bajo tutela colonial, protección de derechos humanos, codificación y desarrollo progresivo del derecho internacional, coexistencia pacífica, desarme y otros igualmente importantes. En todas estas áreas, América Latina ha sostenido la bondad intrínseca de los principios descritos y ha promovido para estos fines la adopción de resoluciones, la celebración de tratados, la creación de órganos, y en general ha aportado su influencia política y su apoyo moral en todo el quehacer de la Organización.

Nos dice Ruda que siendo un grupo poco privilegiado, Latinoamérica ha presionado por un trato justo y por una efectiva cooperación económica y social. Para los países subdesarrollados de África, Asia y América Latina, las Naciones Unidas han sido un foro útil para presentar hechos que han puesto en evidencia de manera cada vez más clara la distancia considerable que separa a los países que poseen y a los desposeídos. La creación de organismos como el GATT y la UNCTAD ha dado oportunidad al bloque latinoamericano para discutir los problemas críticos del subdesarrollo y para intentar, aunque ésta sea en muchas ocasiones una labor infructuosa, la colaboración y el entendimiento de las naciones avanzadas. Los países en vías de desarrollo han obtenido respuestas parciales a sus reclamaciones para la asistencia multilateral bajo los auspicios de las Naciones Unidas y el grupo latinoamericano ha jugado un papel preponderante en el establecimiento de programas de asistencia financiera, técnica y alimenticia.

En general, América Latina ha apoyado todas las iniciativas tendientes a mejorar los mecanismos de solución pacífica de controversia, aunque en la consideración de problemas políticos locales y en el arreglo de diferencias interamericanas, ha mostrado cierto recelo respecto a la intervención que corresponde a las Naciones Unidas en esas cuestiones de carácter regional.

Para concluir, Ruda manifiesta que América Latina ha actuado, en los veinticinco años de existencia de las Naciones Unidas, inspirada siempre en los mejores propósitos, con actitud digna y buena disposición para colaborar en la solución de problemas, sirviendo muchas veces de intermediaria para el ajuste de diferencias en los momentos más críticos de la Organización.

El esfuerzo de las Naciones Unidas por acelerar el surgimiento de nuevos Estados miembros ha significado un cambio profundo en las características, orientaciones y objetivos de la Organización. De acuerdo con lo expresado por Taslim Elias, uno de estos cambios se produce al ampliarse la composición de ciertos órganos de las Naciones Unidas,

en forma tal que se obtiene ahora una distribución geográfica equitativa. El caso más notable es el aumento en la membresía del Consejo de Seguridad de once a quince Estados, dando así representación adecuada a las diversas áreas del globo. También el Consejo Económico y Social se ha transformado con un incremento de dieciocho a veintisiete lugares, beneficiándose con esta medida a los nuevos Estados de África y Asia. La Corte Internacional de Justicia, sin necesidad de modificar su estructura original, ha efectuado ajustes en la elección de sus jueces a fin de que "las grandes civilizaciones y los principales sistemas jurídicos del mundo" estén incluidos en ella. Pero al margen de la composición de la Corte, insiste Elías en la necesidad de un derecho de gentes contemporáneo en donde se eliminen ciertas premisas que han perdido validez en el contexto actual de las relaciones entre los Estados. Por otra parte, en el caso del Secretariado General de la Organización, se ha reconocido ya la inconveniencia de que un país o un grupo de países tengan una representación excesiva en su personal. El sistema de cuotas que opera en la actualidad ha satisfecho en gran medida la pretensión de los nuevos Estados por lograr una correcta proporción en el reclutamiento de los funcionarios de esta entidad.

Otro cambio importante originado con la aparición de los nuevos Estados se refiere a la dilatación en el objeto y en las funciones de ciertos órganos, a fin de que atiendan más adecuadamente las necesidades de todos los miembros de la comunidad internacional. Para ilustrar su afirmación, Elías proporciona el ejemplo de la Asamblea General, que en su deseo por promover los propósitos y principios de la Organización, ha demostrado cierto desapego hacia interpretaciones legalistas, en aquellos casos en que la paz y la seguridad internacionales están en peligro y el Consejo de Seguridad se encuentra imposibilitado para realizar su función primordial. Asimismo, el Secretariado General muestra un giro importante, al orientar su labor hacia la ejecución de las legítimas aspiraciones de la comunidad internacional en su conjunto. Cosa semejante se advierte en el caso de los organismos especializados, cuyas tareas sirven a la causa del bienestar humano. Es probable que algunos de estos cambios sean producto de un proceso evolutivo normal en toda institución. Pero es indudable, nos dice Elías, que el proceso ha sido acelerado con la presencia y la actuación de los nuevos Estados en la Organización.

Por último, un tercer cambio que afecta a las Naciones Unidas como resultado de la presencia de los nuevos Estados en su seno, tiene que ver con el establecimiento de una multitud de órganos e instituciones creados para satisfacer las necesidades de los miembros de la Organización, en especial de aquéllos menos desarrollados. Estas entidades tienen propósitos diversos, como son: asegurar un sistema comercial internacional más justo y mayores ganancias por exportaciones para países subdesarrollados (UNCTAD); proporcionar normas jurídicas y procedimientos uniformes en las relaciones comerciales entre los

Estados (UNCITRAL); elaborar programas para un mejor uso de los recursos humanos y naturales (UNDP); proveer asistencia en el desarrollo industrial de los países nuevos (UNIDO); establecer planes de adiestramiento e investigación para preparar a los funcionarios de las naciones de menor desarrollo (UNITAR), y otros de importancia semejante.

En suma, Elias indica que en este cuarto de siglo, la Organización ha sido testigo de la aparición de cerca de ochenta Estados, que son el resultado de un proceso de descolonización en gran medida auspiciado por ella. En toda su evolución, las Naciones Unidas han influido a los nuevos Estados y a su vez se han visto influidas por ellos, al proporcionar éstos un renovado sentido a las tareas de la Organización.

Dos estudiosos de la coexistencia pacífica exponen la forma en que este concepto se ha desarrollado en la práctica de las Naciones Unidas y en el contexto de las relaciones entre la Unión Soviética y Estados Unidos. Edward McWhinney realiza un examen de los principios que regulan el arreglo de diferencias a la luz de las posibilidades soviética y norteamericana sobre el derecho internacional, con especial referencia a todo aquello que signifique una actitud peculiar de estos dos países respecto a la idea de establecer un gobierno mundial y en general al papel que corresponde al derecho en la solución de los conflictos.

De acuerdo con el autor, la posición soviética se caracteriza por negar que en la actualidad sea posible el establecimiento de una autoridad internacional suprema o un cuerpo de normas jurídicas válidas universalmente. Por el contrario, esta política postula la existencia de una pluralidad de sistemas políticos, culturales y económicos dominados por dos bloques ideológicos en competencia constante. La consecuencia de esta actitud para las Naciones Unidas es que la Carta ha de entenderse como un tratado que debe interpretarse literalmente y no como la forma de constituir un nuevo sistema ecuménico. También significa oposición a que la Asamblea General sea una especie de legislatura mundial, insistiendo la formulación soviética en la jerarquía política superior propia del Consejo de Seguridad. Por lo que toca a la Corte Internacional de Justicia y al principio del arreglo judicial de diferencias o del arbitraje de controversias, la actitud soviética ha sido siempre negativa, basando su oposición en lo improbable de que exista un ajuste imparcial. Como resultado de la impugnación soviética, la idea de convertir a la Secretaría General de la Organización en una entidad con facultades ejecutivas no prosperó, por lo que tuvo que mantenerse en sus límites originales.

En contraste con la concepción soviética de las Naciones Unidas, indica McWhinney que la posición original de Estados Unidos fue de optimismo, descansando éste en un cierto idealismo y en la seguridad política que representa contar con una mayoría de votos a su favor en todos los órganos de la institución. Al crearse la organización mundial, Estados Unidos era partidario del establecimiento de un sistema compuesto de una Asamblea poderosa con las características de una

superlegislatura y de una Corte Internacional de Justicia con un papel preeminente. Estos ideales, que subsistieron hasta 1950, no eran compartidos por sus aliados occidentales, para la sorpresa de Estados Unidos, ni desde luego por el bloque socialista. A partir de la crisis coreana de 1950, la política internacional americana sufre un cambio substantivo, para dar lugar al principio de que es necesario obtener el mayor beneficio posible de las ventajas tácticas que se posean en toda confrontación con la Unión Soviética.

Como hace notar McWhinney, resulta interesante advertir que no obstante que en sus inicios la posición de Estados Unidos era radicalmente diferente a la soviética, en la actualidad ambas concepciones han terminado por convertirse en algo muy semejante con respecto a las funciones de las Naciones Unidas. Las características actuales de estas políticas convergentes pueden resumirse señalando que tanto los soviéticos como los norteamericanos consideran que la organización mundial no es una entidad adecuada para la negociación o el ajuste de conflictos verdaderamente graves, cuya solución apropiada se encuentra más bien en conciliábulos *à deux*. Aun en el caso de que ambas potencias acepten negociar cuestiones dentro del marco de las Naciones Unidas, los resultados positivos se obtendrán sólo en aquellos casos en que exista un acuerdo previo entre Estados Unidos y la Unión Soviética. También parece existir un entendimiento entre las dos grandes potencias en el sentido de que el arreglo judicial es sólo una de entre varias formas de solución de diferencias y no necesariamente la mejor. También prevalece una política común sobre la necesidad de introducir el principio del voto ponderado en los organismos internacionales, cuya proporción se establecería en función de las responsabilidades e intereses de cada Estado. Por último, se advierte el intento por limitar el papel de la Asamblea General en el terreno político. Para el autor, la Unión Soviética y Estados Unidos, en virtud de sus peculiares intereses nacionales, han llegado a la conclusión de que las cuestiones del mantenimiento de la paz son demasiado importantes como para permitir que las Naciones Unidas se hagan cargo de ellas, por lo cual las dos superpotencias deben asumir la responsabilidad conjunta en este terreno.

Corresponde a Grigori Tunkin presentar la concepción soviética de la coexistencia pacífica, noción que abarca varias condiciones políticas y jurídicas internacionales. Entre ellas se incluye ante todo la renuncia de la guerra como medio para resolver los conflictos entre los Estados y su solución por medios pacíficos, el respeto a la soberanía y a la igualdad de los Estados y a los diferentes sistemas sociales, la no intervención en los asuntos internos, el respeto al derecho de las naciones a la autodeterminación y a los derechos del hombre, el desarrollo de la cooperación internacional mutuamente ventajosa, la lucha conjunta contra la agresión, las medidas en favor del desarme y el cumplimiento de buena fe de las obligaciones internacionales. Algunos de estos principios son parte importante del derecho internacional

contemporáneo, pero algunos otros aún no adquieren plena validez jurídica entre los Estados.

Desde el punto de vista del autor, el análisis de la Carta de las Naciones Unidas lleva a la conclusión de que las principales exigencias de la coexistencia pacífica lograron ser incorporadas en ese documento constitutivo, de acuerdo con el grado de desarrollo de las relaciones internacionales. Para probar su aseveración, efectúa un examen de los postulados fundamentales de la Carta y de su correspondencia con el contenido básico del concepto de coexistencia pacífica.

Por otra parte, considera Tunkin que el perfeccionamiento del sistema de la Organización de las Naciones Unidas no debe basarse en esquemas abstractos y alejados de la realidad como lo son aquellos que pretenden la creación de un Estado mundial o de una federación internacional. Por el contrario, el progreso de la institución ha de derivarse de la naturaleza jurídica de las Naciones Unidas como una organización de la coexistencia pacífica, y el mejoramiento se verá realizado sólo si se aplican estrictamente los principios de la Carta. Advierte que la organización mundial no es ni puede ser una entidad autónoma, con características supraestatales, pues su actividad depende de la política de los Estados miembros y en especial de las orientaciones que proporcionen las grandes potencias. Por ello, concluye el autor que los factores más importantes para acrecentar la efectividad de las Naciones Unidas como instrumento para la paz y la cooperación internacionales, son aquellos elementos que trabajan en favor de la coexistencia pacífica.

La evaluación de la labor realizada por las Naciones Unidas en veinticinco años de existencia no puede conducir a extremos de optimismo, como se desprende de la lectura de esta obra. La entidad mundial, por razones de índole compleja, no ha cumplido de manera plena con el mandato que le fue conferido en 1945. La paz, la justicia y el progreso internacionales no son precisamente los símbolos de la época.

A pesar de ello, parece difícil ignorar las aportaciones substantivas que han hecho las Naciones Unidas en la preservación de condiciones pacíficas, en la cooperación económica y social, en el cambio pacífico y en el establecimiento de un orden público mundial. Es evidente que la institución creada hace un cuarto de siglo ha ayudado, así sea en escala modesta, a transformar la sociedad de Estados en la cual opera y a dar ímpetu al proceso evolutivo de la organización internacional. Con el cúmulo de experiencias, de éxitos y frustraciones obtenidos, es preciso ahora renovar la mística que inspiró la creación de las Naciones Unidas y hacer renacer el espíritu de genuina cooperación entre las naciones.