

POTESTAD Y AUTORIDAD EN EL GOBIERNO MUNDIAL

Jorge ADAME GODDARD¹

SUMARIO. I. Introducción. II. Poder y poder político. III. Autoridad y potestad en el gobierno político. IV. El actual gobierno mundial en la Organización de las Naciones Unidas. V. Juicio del gobierno mundial actual desde la perspectiva de la autoridad y potestad. VI. Algunas reflexiones sobre posibles líneas para reformar el actual gobierno mundial.

I. INTRODUCCIÓN

Actualmente se reflexiona mucho sobre el tema de un gobierno o “gobernanza” global, que parece ser una exigencia del fenómeno económico de la globalización. De hecho, ya existe un gobierno mundial establecido en la *Carta de las Naciones Unidas*, que si bien no está ratificada por absolutamente todos los Estados actuales, sí por una gran mayoría, por lo que ese gobierno mundial tiene ya una eficacia importante en la vida de los Estados y de los pueblos.

En este trabajo, a partir de una reflexión general sobre la naturaleza y límites del poder político, hago un análisis de ese gobierno mundial, lo evalúo y propongo algunas líneas de reforma. No conozco en detalle la organización de este gobierno mundial, ni tengo experiencia en alguno de sus organismos o comisiones. Simplemente expreso mi reacción ante las líneas del gobierno mundial trazadas en la Carta de Naciones Unidas, con la esperanza de que contribuyan a entender el gobierno mundial que ya existe, a valorarlo y a pensar en su posible reforma.

¹ Investigador titular “C” de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; el Sistema Nacional de Investigadores le reconoce como Investigador Nacional Nivel 3.

II. PODER Y PODER POLÍTICO

El simple poder es la capacidad que tiene una persona de gobernarse a sí misma, de ordenar sus acciones y modificar su entorno. Es el poder de auto-gobernarse, que se funda en su naturaleza racional. En la vida social, el poder de una persona se multiplica cuando tiene la capacidad de gobernar a otras personas. El poder que tiene una persona de gobernar a otras depende de que ella le obedezcan, es decir que voluntariamente cumplan lo que ella les indica que hagan.

Para averiguar qué es el poder social es necesario preguntarse ¿qué es lo que hace que unas personas obedezcan a otras? La respuesta espontánea, cuya veracidad comprueban los hechos, es que las personas suelen obedecer por dos motivos: por interés o por miedo. Por eso, en la vida social hay dos fuentes de poder, la riqueza y las armas.

El poder económico y el poder de las armas son poderes fácticos, porque de hecho son obedecidos, pero no son el poder político. El poder político es un poder socialmente reconocido como un poder que *debe* ser obedecido. La diferencia con los poderes fácticos radica en que el poder político es reconocido como un poder legítimo que todos los miembros del grupo deben obedecer. Para diferenciar el poder político de los poderes fácticos conviene designarlo con la palabra potestad.

¿Por qué el poder político o potestad debe ser obedecido? La primera razón es que es el poder socialmente reconocido, que es el que ha sido establecido de acuerdo con la constitución política de cada pueblo. Por eso se puede afirmar que el poder político o potestad es el poder socialmente reconocido.

Pero los grupos sociales establecen un poder directivo con el fin de que gobierne para beneficio de todos y beneficio del grupo mismo. Es absurdo que el grupo reconozca un poder colectivo, al que todos deben obedecer, si solo va a servir a un pequeño grupo de privilegiados. Que en muchos pueblos y momentos históricos el poder político ha servido para beneficio de unos cuantos es un hecho incontrovertible, pero es también un hecho lamentable. El ejercicio del poder político para beneficio de unos cuantos, por más frecuente y extendido que sea, está en contradicción con su razón de ser, por lo que no es un ejercicio legítimo del poder sino su corrupción.

La razón principal de que los mandatos de la potestad deban ser obedecidos por todos es el servicio al bien común. La potestad se constituye como medio de promoción del bien común y sus mandatos imperativos valen en tanto ordenan conductas que son adecuadas (ajustadas o justas) para ese fin.

En esto radica la diferencia entre el poder legítimo que sirve al bien común y los poderes fácticos que sirven intereses personales, y por eso se acepta que la potestad tiene derecho de castigar la desobediencia.

El servicio al bien común también explica la diferencia entre la obediencia a la potestad y la obediencia a los poderes fácticos. Quien obedece a la potestad sabe que debe hacerlo por razón del bien común. El que obedece poderes fácticos, lo hace porque le conviene hacerlo. La primera es una obediencia que atiende a una razón superior, y por lo tanto puede voluntariamente prestarse aun cuando hacerlo perjudique los intereses propios. La otra es una obediencia servil y transitoria que termina cuando se afecta el interés o se elude el castigo.

El bien común es la razón de ser del mandato imperativo y del deber de obedecer. Si se prescinde del bien común, el poder político es corrupción y la obediencia ciudadana servilismo. Pero lo que resulta claro y evidente en el plano de la reflexión filosófica, no se refleja de igual modo en la existencia de los pueblos y de las personas, sean gobernantes sean gobernados o ciudadanos. En la vida práctica, los gobernantes actúan por el bien común o por sus intereses personales, según sea su calidad moral, y lo mismo los ciudadanos, obedecen por convicción de colaborar con el bien común o por miedo al castigo, según sea su calidad moral. Hay gobernantes y ciudadanos honestos, y también los hay corruptos. La vida de la comunidad política es una mezcla de aciertos y desaciertos, de servicio al bien común y de predominio de intereses individuales, de obediencias, desobediencias y simulaciones. Por eso es necesario que la organización política contenga elementos que encausen el ejercicio del poder político y, en la medida de lo posible, aseguren que realmente sirva al bien común, y, por otra parte, que aseguren la obediencia a los mandatos legítimos de la potestad.

Aclarada la diferencia entre el poder fáctico y la potestad, conviene ahora, con el fin de afrontar la cuestión del gobierno mundial, reflexionar en qué consiste el gobierno o dirección política de una nación.

III. AUTORIDAD Y POTESTAD EN EL GOBIERNO POLÍTICO

El gobierno de la comunidad política requiere, como el gobierno que hace la persona de sí misma, de dos instancias que corresponden a las facultades esenciales del ser humano, la inteligencia y la voluntad. Una instancia encargada de discernir las conductas necesarias o muy convenientes para el bien común, que es la que corresponde a la inteligencia, y que en el orden social es la «autoridad». Y la otra, que corresponde a la voluntad, encargada de

ordenar y ejecutar las acciones elegidas como convenientes o necesarias para el bien común, que en el orden social es la «potestad».

La deliberación y juicio acerca de las conductas adecuadas al bien común es básicamente un trabajo intelectual que corresponde realizar a quienes tienen un saber socialmente reconocido o «autoridad», como los colegios o asociaciones profesionales, las universidades, los grupos intelectuales, las iglesias o también personas específicas de reconocido saber. El acto propio de las instancias de autoridad es el consejo o recomendación, por el que se proponen determinadas actividades como adecuadas o inadecuadas para el bien común.

La determinación imperativa de las conductas que se han elegido como convenientes o necesarias para el bien común corresponde a quienes la constitución política reconoce como titulares del poder político, es decir a quienes tienen un poder socialmente reconocido o «potestad».

El adecuado gobierno de la comunidad política requiere de un equilibrio y comunicación entre las instancias de autoridad y las de potestad. Si por ejemplo, se quiere saber cómo fomentar el desarrollo de la industria automotriz, corresponde a las instancias de autoridad en esa materia, a los economistas, a los empresarios de esa industria, a los trabajadores que laboran en ella y a otras personas a quienes se les reconozca un saber en la materia, proponer el contenido de una nueva ley. Su intervención terminaría cuando hacen la recomendación sobre el contenido de la nueva ley. Después corresponde a las instancias de potestad, las que detentan el poder político, decidir si aprueban y promulgan esa propuesta como una ley imperativa que deba ser obedecida por todos.

Para que esta colaboración entre la autoridad y la potestad sea eficaz para el gobierno de la comunidad política, se requiere que las instancias de autoridad actúen con independencia de los intereses políticos y económicos, de modo que sean capaces de proponer lo que, según su propio saber, es lo mejor para el bien común. Pero se requiere también que las instancias de potestad tengan independencia respecto de las recomendaciones de la autoridad, pues muchas veces ocurre que aquello que se propone como mejor, no puede ser puesto en práctica por diversas circunstancias.

La separación o distinción entre instancias de autoridad e instancias de potestad permite, por una parte, que cada una pueda actuar con libertad. Por la otra, que las decisiones imperativas de la potestad estén sujetas al juicio de los que saben, de modo que no obstante que sean imperativas, se puedan denunciar como opuestas al bien común.

La distinción entre potestad y autoridad es una distinción común y aceptada en la filosofía política griega y también en la constitución política

romana.² Y se entendía como uno de los elementos necesarios para orientar el ejercicio del poder político y preservar la libertad de los ciudadanos.

En la organización política actual del Estado democrático, esa distinción se ha perdido. A veces se contraponen la autoridad al poder, pero entendiendo la autoridad, no como saber socialmente reconocido, sino como «autoridad moral», es decir como el ejercicio honesto del poder. Así se afirma que un gobernante que ha sido honesto y respetuoso de la legalidad tiene autoridad moral para gobernar, pero lo que se afirma con ello es que es una persona honesta que ejerce debidamente el poder político que se le ha confiado, pero no que sea una persona sabia cuyos consejos u opiniones merezcan ser seguidos. En el sentido clásico, la autoridad no tiene que ver con la conducta, sino con el saber, es decir autoridad como palabra derivada de autor, como todavía se usa cuando se dice que una persona es una autoridad en la materia, aunque carezca totalmente de poder político.

En la doctrina democrática se ha perdido la distinción entre autoridad y potestad por la aparición del concepto de «soberanía popular», que se entiende como un poder y, a la vez, un saber ilimitado. Se supone que todo el poder político es del pueblo, quien lo delega a favor de los «representantes populares». Se supone también que el saber consiste en la mayoría de opinión, de modo que aquello que aprueba la mayoría de los representantes populares es lo justo y conveniente al bien común. Resulta así que son los representantes populares los que aprueban lo conveniente al bien común, es decir los que hacen función de autoridad, y al mismo tiempo los que, como instancia de potestad, ordenan imperativamente su ejecución. Esto da como resultado general leyes cuyo contenido está determinado, no por los que saben, sino por quienes controlan a los representantes populares.

En la perspectiva de un gobierno mundial, conviene recuperar esa distinción entre instancias de autoridad que proponen lo conveniente al bien común universal y las instancias de potestad que ordenan su ejecución. Un ejemplo importante en el que puede aplicarse esto es el problema del cambio climático, un problema de escala mundial. Ha sido la comunidad científica la que ha detectado el problema y sus causas. Los científicos especializados son quienes deben proponer políticas y leyes para reducir el cambio climático o mitigar sus efectos; a los organismos internacionales competentes en la materia les corresponde promoverlas, y a los gobiernos nacionales ponerlas en práctica. La autoridad de los científicos, y no la mayoría de opinión de los representantes populares, es la que determina el contenido de las leyes y políticas, pero toca a la potestad de los gobiernos nacionales el

² Sobre la distinción entre autoridad y potestad, que fue recuperada por Álvaro d'Ors, ver la obra de su discípulo Rafael Domingo, *Teoría de la «auctoritas»*, Pamplona, 1987.

ponerla en práctica. Si un gobierno nacional considerara que las propuestas científicas no pueden ser puestas en práctica sin cambios, lo más racional sería que consultara a los científicos respecto de los cambios que quiere hacer, para que ellos propusieran el modo de incluir esos cambios afectando lo menos posible los objetivos técnicos de la propuesta original.

IV. EL ACTUAL GOBIERNO MUNDIAL EN LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

De acuerdo con la *Carta de la Organización de las Naciones Unidas*, que entró en vigor el 24 de octubre de 1945, el gobierno de la organización recae en estos órganos: la Asamblea general, el Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social, el Consejo de Administración Fiduciaria, que es el encargado de administrar los territorios sujetos a régimen de fideicomiso, que hoy son prácticamente inexistentes, por lo que no se tomará en cuenta en este análisis; la Corte Internacional de Justicia y la Secretaría.

a) *La Asamblea General* es el órgano máximo. Está compuesto por representantes de cada uno de los Estados miembros. Tiene una competencia general sobre todos los asuntos que tengan que ver con la organización y colaboración internacionales, así como con el mantenimiento de la paz y las facultades de los órganos y organismos internacionales.³ Se le encarga especialmente promover estudios para fomentar la cooperación internacional en los ámbitos político, económico, social, cultural, educativo y del respeto a los derechos humanos.⁴

A cada Estado miembro le corresponde un voto en la asamblea. Ésta toma sus decisiones por mayoría de dos terceras partes de los votos presentes en decisiones “importantes”, y por simple mayoría en las demás. Son importantes las decisiones relativas al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, a la elección de miembros no permanentes del Consejo de Seguridad, la elección de miembros del Consejo Económico y Social y del Consejo de Administración Fiduciaria, la admisión de nuevos miembros, la suspensión de sus derechos o expulsión, las relativas al funcionamiento del régimen de administración fiduciaria y las cuestiones presupuestales.

Las decisiones que toma la Asamblea General que se refieren al régimen interior de la organización, como la elección de miembros, la aprobación del presupuesto y otras semejantes son decisiones definitivas, que vinculan a los miembros, pero que no tienen que ver con el gobierno mundial,

³ Artículos 10 y 11 de la *Carta*.

⁴ Artículo 13 de la *Carta*.

es decir con el gobierno de las naciones que integran esta organización. Las decisiones que toma en relación con la paz mundial y la cooperación internacional, son “recomendaciones” a los Estados o al Consejo de Seguridad.⁵

b) *El Consejo de Seguridad* es, a diferencia de la asamblea que se reúne una vez al año, un órgano permanente. Se compone de representantes permanentes de cinco Estados (Estados Unidos, Rusia, Inglaterra, Francia y China) y diez representantes temporales de otros Estados.⁶ Es el encargado de mantener la paz y la seguridad internacional.⁷ Los Estados “convienen en aceptar y cumplir” sus decisiones.⁸

Las decisiones del Consejo de Seguridad, que no sean de solo procedimiento, se toman por el voto de diez miembros, cualesquiera que sean, pero todas las demás decisiones se toman con mayoría de votos que necesariamente incluya el voto afirmativo de los cinco representantes de los Estados que son miembros permanentes, es decir, los ya citados que fueron los que ganaron la Segunda Guerra Mundial.⁹

El Consejo de Seguridad tiene facultades para hacer “recomendaciones” a los Estados involucrados para arreglar sus controversias.¹⁰ Puede también declarar que existe una amenaza a la paz o un quebrantamiento de la paz y tomar medidas, primero de carácter económico, y luego militar a fin de restablecer y mantener la paz. Todos los Estados miembros tienen el deber de contribuir a esas acciones, incluso proporcionando fuerzas militares y otras facilidades al Consejo de Seguridad.¹¹

Existe¹² un Comité de Estado Mayor, que asesora al Consejo de Seguridad en materias de paz y seguridad internacionales y comanda las fuerzas armadas en caso necesario; asesora también respecto de regulación de armamentos y desarme. Está integrado por los Jefes del estado Mayor de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Se pueden invitar a otros Estados a integrar este comité cuando parezca conveniente.

c) *El Consejo Económico y Social*. La *Carta* destina un capítulo especial (cap. IX) a la cooperación internacional en materia económica y social, y propone como fines de esa cooperación: el obtener niveles de vida más alto, trabajo permanente para todos, condiciones de progreso y desarrollo económico

⁵ Artículos 10 y 13 de la *Carta de la Organización de Naciones Unidas* (en lo sucesivo, *Carta*).

⁶ Art. 23 de la *Carta*.

⁷ Art. 24 de la *Carta*.

⁸ Art. 25 de la *Carta*.

⁹ Art. 27 de la *Carta*.

¹⁰ Capítulo VI de la *Carta*.

¹¹ Capítulo VII de la *Carta*.

¹² Artículo 47 de la *Carta*.

y social; la solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, así como la cooperación en el orden cultural y educativo, y especialmente el respeto universal de los derechos humanos, sin discriminación alguna.

Para hacer efectiva esta cooperación, se crearán, por medio de tratados “organismos especializados” que se regirán por las “recomendaciones” que emita la “Organización”. Se entiende que la responsabilidad de la “organización” en relación con los organismos especializados corresponde directamente “a la Asamblea General y bajo la autoridad de ésta al Consejo Económico y Social”,¹³ del que se trata a continuación.

Para regular la cooperación internacional, la *Carta* establece el Consejo Económico y Social (cap. X, comúnmente conocido por sus siglas en Inglés ECOSOC). Éste se compone de los representantes de 54 Estados miembros, que la Asamblea General elige periódicamente; cada año se eligen 18 miembros por un período de tres años¹⁴. Toma sus decisiones por mayoría de votos presentes.¹⁵ Su competencia¹⁶ se refiere a los “asuntos internacionales de carácter económico, social, cultural, educativo y sanitario, y otros asuntos conexos”. Sus decisiones consisten en “recomendaciones” a la Asamblea General, a los Estados miembros y a los organismos especializados sobre las materias de su competencia, y especialmente sobre el respeto a los derechos humanos.

Le corresponde también el relacionarse con los organismos especializados mediante acuerdos que deberá aprobar la Asamblea General. Con base en esos acuerdos, y las recomendaciones que haga la Asamblea General,¹⁷ el Consejo Económico y Social es el encargado de coordinar las actividades de los organismos especializados,¹⁸ de recibir sus informes periódicos y hacer observaciones a los mismos, las cuales comunicará a la Asamblea General.¹⁹

d) *La Corte Internacional de Justicia* es el órgano judicial, que se rige por la *Carta* y por un estatuto propio.²⁰ Todos los miembros de la organización reconocen la competencia de esta Corte y se comprometen “a cumplir la decisión de la Corte Internacional de Justicia” en cualquier litigio del que

¹³ Artículo 60 de la *Carta*.

¹⁴ Artículo 61 de la *Carta*.

¹⁵ Artículo 67 de la *Carta*.

¹⁶ Artículo 62-1 de la *Carta*.

¹⁷ Artículo 58 de la *Carta*.

¹⁸ Artículo 63-1y2 de la *Carta*.

¹⁹ Artículo 64 de la *Carta*.

²⁰ *Estatuto de la Corte Internacional de Justicia* que entró en vigor en octubre de 1945; en lo sucesivo, *Estatuto*.

sean parte.²¹ Si un Estado parte en un litigio no cumple alguna sentencia de la Corte, la contraparte puede recurrir al Consejo de Seguridad para que la haga cumplir.

La Corte se integra por quince jueces, que deben ser de Estados diferentes, y que sean reconocidos como personas honestas y altamente calificadas.²² Se eligen de entre los nombres que aparecen en una lista que formula el Secretario de la ONU²³ con los candidatos propuestos por grupos de naciones.²⁴ La elección la hacen la Asamblea General y el Consejo de Seguridad en votaciones separadas. Resultan electos aquellos que obtengan la mayoría absoluta tanto en la Asamblea como en el Consejo, y en este último no se toma en cuenta la distinción entre miembro permanente o no permanente, de modo que resulta electo el que tenga la mayoría absoluta aunque no cuente con los votos de los miembros permanentes. En caso de que varios obtuvieran la mayoría en ambos organismos, prevalecerá el de mayor edad.²⁵ Los magistrados ejercen el cargo durante 9 años,²⁶ pueden ser reelectos, pero no pueden dedicarse a actividades profesionales, políticas o administrativas.²⁷

La competencia de la Corte se refiere únicamente a controversias entre Estados,²⁸ pero tiene una competencia amplia que se extiende a todos los litigios que los Estados le sometan y a las materias previstas en la *Carta* o en tratados internacionales vigentes.

Por lo general, la Corte funciona en sesiones plenarias, pero pueden constituir salas para conocer asuntos especiales, y una sala anual, compuesta de cinco magistrados, para despachar sumariamente casos de poca importancia.²⁹ Todas las decisiones se toman por mayoría de votos de los magistrados presentes.³⁰

Las sentencias emitidas por la Corte son jurídicamente vinculantes para las partes en litigio, definitivas e inapelables.³¹ En ciertos casos es posible

²¹ Arts. 93 y 94 de la *Carta*.

²² Artículos 1 y 2 del *Estatuto*.

²³ Artículo 7 del *Estatuto*.

²⁴ Artículo 4 del *Estatuto*.

²⁵ Artículos 8 y 10 del *Estatuto*.

²⁶ Artículo 13 del *Estatuto*.

²⁷ Artículos 16 y 17 del *Estatuto*.

²⁸ Artículo 34-1 del *Estatuto*.

²⁹ Artículos 25, 26 y 29 del *Estatuto*.

³⁰ Artículo 55-1 del *Estatuto*.

³¹ Artículos 59 y 60 del *Estatuto*, y artículo 94-1 *Carta*.

pedir la revisión de la sentencia a la misma Corte.³² Si una parte se negara a cumplir la sentencia de la Corte, la otra parte podrá acudir al Consejo de Seguridad para que la cumpla efectivamente.³³

Además de esa competencia jurisdiccional, la Corte tiene una función consultiva, que es la de emitir opiniones sobre “cualquier cuestión jurídica” que le solicite algún Estado u organismo internacional.³⁴ Las opiniones se comunicarán, de la cual se notificará a la Secretaría General, a los Estados y organismos internacionales. Estas opiniones son propiamente actos de autoridad, en el sentido que aquí se da a esa palabra, no son jurídicamente vinculantes, pero evidentemente que influyen en las decisiones que lleguen a tomar los Estados u organismos internacionales en relación con las cuestiones consultadas.

La Secretaría General se compone del Secretario y del personal que requiera la Organización.³⁵ El Secretario actúa en todas las sesiones de la Asamblea General, del Consejo de Seguridad, del Consejo Económico y Social y del Consejo de Administración Fiduciaria, y anualmente rendirá a la Asamblea un informe de las labores de la Organización.³⁶ No es propiamente un órgano de gobierno, pues no tiene potestad ni autoridad en relación con el orden mundial, pero el Secretario es indudablemente un personaje influyente por el conocimiento que tiene de la organización, porque puede proponer que se reúna el Consejo de Seguridad³⁷ y porque todo el personal del Consejo Económico y Social y del Consejo de Administración Fiduciaria está adscrito a la Secretaría.³⁸

V. JUICIO DEL GOBIERNO MUNDIAL ACTUAL DESDE LA PERSPECTIVA DE LA AUTORIDAD Y POTESTAD

Se juzgan las instancias que pueden tomar decisiones que afecten el orden internacional directamente, que son propiamente las instancias del gobierno mundial, por lo que no se tomará en cuenta la Secretaría General, que es más bien un órgano interno de comunicación y administración.

³² Artículo 61 del *Estatuto*.

³³ Artículo 94-2 de la *Carta*.

³⁴ Artículo 65 del *Estatuto*.

³⁵ Artículo 97 de la *Carta*.

³⁶ Artículo 98 de la *Carta*.

³⁷ Artículo 99 de la *Carta*.

³⁸ Artículo 101 de la *Carta*.

a) *La Asamblea*, que se compone por representantes de los Estados, debería ser un órgano de potestad, que tomara decisiones que vincularan jurídicamente a los Estados, pero no es así. Sus decisiones que se refieren al gobierno mundial, es decir al mantenimiento de la paz y la cooperación internacional, se llaman “recomendaciones” y no hay en el texto de la *Carta*, a diferencia de lo que ocurre con las “recomendaciones” del Consejo de Seguridad o del Consejo Económico y Social, un artículo que señale que los Estados miembros están obligados a cumplir las recomendaciones de la Asamblea General.

Parecería que la Asamblea está concebida como un órgano de autoridad que hace recomendaciones y promueve estudios, pero no es así, porque está compuesta, no por personas de saber reconocido, sino por representantes de los Estados, es decir por funcionarios diplomáticos que asumen el cargo para defender los intereses de sus respectivos Estados.

La Asamblea no es ni un órgano de potestad ni tampoco un órgano de autoridad para el gobierno mundial. Es simplemente un órgano de gobierno de la organización, un símbolo de la organización, que no tiene una competencia directa para el gobierno mundial.

b) *El Consejo de Seguridad*. Es un órgano de potestad que toma decisiones en relación con la paz y la seguridad internacionales que todos los Estados deben respaldar. Sus decisiones dirigidas a los Estados miembros, aunque se llamen “recomendaciones” son en realidad órdenes imperativas, actos de potestad, que los Estados tienen el deber de “aceptar y cumplir”.³⁹ El incumplimiento, por parte de un Estado, de alguna “recomendación” del Consejo de Seguridad constituiría un incumplimiento del tratado y materia de un juicio ante el Tribunal Internacional, que podría dictar sanciones por esa causa, mismas que el Consejo de Seguridad, de acuerdo con la *Carta*, podría imponer coactivamente.

Su potestad también se manifiesta en la facultad de hacer cumplir las sentencias de la Corte Internacional.⁴⁰

Es una instancia potestativa que no está limitada por ningún otro poder ni por algún órgano de autoridad. El Comité de Estado Mayor que tienen funciones de asesoría en materia de paz, seguridad internacional y armamentos, no es un órgano independiente de autoridad porque está integrado por los Jefes militares de los cinco miembros permanentes del Consejo. Ni siquiera está limitada por la autoridad de la Corte Internacional, porque el Consejo puede negarse impunemente a cumplir cualquier sentencia.

³⁹ Artículo 25 de la *Carta*.

⁴⁰ Artículo 94-2 de la *Carta*.

Por el requisito de que en las decisiones importantes debe contar con el voto de todos los miembros permanentes, el Consejo asegura el predominio de los cinco Estados vencedores de la Segunda Guerra Mundial. Son los acuerdos entre ellos, formalizados como decisiones del Consejo de Seguridad con el aval de cinco miembros no permanentes para conseguir la mayoría de diez votos, los que realmente deciden las cuestiones sobre la paz y la seguridad mundiales.

c) *El Consejo Económico y Social*. Si bien las recomendaciones que haga este Consejo aparentemente no son por sí mismas vinculantes, y por eso se designan como “recomendaciones”, de hecho están jurídicamente reforzadas por el deber que los Estados asumen en el artículo 55 de la *Carta* de “tomar medidas” para la realización de la cooperación internacional, y reforzadas también, respecto de los organismos especializados, por los acuerdos que deben celebrar, según el artículo 57, donde se precisan las condiciones en que quedan vinculados con dicho Consejo.

Si uno de los Estados miembros de la organización no siguiera alguna de las recomendaciones que le hiciera el Consejo Económico y Social, su conducta podría considerarse un incumplimiento de sus obligaciones derivadas de la *Carta de las Naciones Unidas*, y ser materia de juicio ante el Tribunal Internacional.

Por eso, el Consejo Económico y Social es en realidad un órgano potestativo que da órdenes a los Estados, las cuales diplomáticamente (o eufemísticamente) se llaman recomendaciones. Los Estados que no son miembros permanentes del Consejo de Seguridad saben que la desobediencia de una recomendación podrá implicar sanciones, que en su caso el Tribunal Internacional definiría y que, de no cumplirlas voluntariamente, el Consejo de Seguridad podría imponer coactivamente. En cambio, si uno de los Estados que son miembros permanentes del Consejo de Seguridad no obedeciera una recomendación del Consejo Económico y Social, sabe que no le podrían imponer ninguna sanción pues él solo puede vetar la decisión del Consejo de Seguridad para hacer cumplir la sentencia. Las decisiones del Consejo Económico y Social solo pueden llamarse debidamente recomendaciones cuando se dirigen a los Estados que tienen asiento permanente en el Consejo de Seguridad, quienes las cumplirán si convienen a sus intereses.

El Consejo Económico y Social viene a ser una instancia potestativa, compuesta de representantes temporales de los Estados miembros, cuya composición varía cada año en una tercera parte, es decir es un órgano poco estable, y cuyos integrantes no están especialmente calificados, pues se les designa como representantes del algún Estado y no por su saber u honestidad. Pero es una instancia potestativa que emite órdenes para todos los Es-

tados, excepto para los cinco que dominan el Consejo de Seguridad. Es una nueva versión de aquel aforismo del absolutismo monárquico que decía que el rey no estaba sujeto a las leyes.

El Consejo Económico y Social es la instancia más importante para la cooperación internacional en tiempos de paz. De hecho, la paz, como se ha reconocido, tiene que ver más que con el equilibrio de fuerzas, con el desarrollo ordenado e integral de cada pueblo y de todos los pueblos. La paz, como siempre se ha reconocido, es obra de la justicia. Por eso resulta preocupante que el órgano al que se le encarga misión tan delicada sea un órgano poco calificado, de composición inestable, y que no está debidamente orientado por un órgano de autoridad donde hubiera científicos especializados en las diferentes materias relacionadas con el desarrollo económico y social, que pudieran opinar libremente, sin compromiso con los Estados y sin actuar como sus representantes.

Este Consejo ha ejercido una influencia importante en materias de cooperación internacional en temas económicos, de salud, de derechos humanos, de educación y cultura, como lo demuestra el que haya políticas uniformes en esta materia en todos los Estados miembros de la organización.

La composición actual e inestable de este Consejo permite que sea dominado por los intereses que proponen los Estados más poderosos, que a su vez presionan a los Estados sobre los que ejercen en influencia, a fin de que los representantes de los Estados en el Consejo Económico y Social voten las propuestas «políticamente correctas». No está limitado por alguna instancia de autoridad.

d) *La Corte Internacional de Justicia*. Es claramente un órgano con autoridad, compuesto por magistrados que se procura sean personas altamente calificadas y honestas, que no son representantes de los Estados, aunque son los Estados quienes las proponen para el cargo y las eligen. Esta dependencia de los Estados para su elección, puede hacer que los magistrados que quieren ser electos o reelectos asuman compromisos previos, especialmente con los miembros del Consejo de Seguridad, por ser un número reducido y muy influyente. Si bien los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad no pueden vetar las elecciones de magistrados, de hecho pueden ejercer una influencia decisiva, presionando sobre los Estados, para orientar las votaciones, y parece que se ha seguido la práctica⁴¹ de que entre los quince magistrados que integran la Corte haya cinco procedentes de los Estados que son miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Esto muestra una debilidad en la independencia de este tribunal.

⁴¹ MÉNDEZ SILVA, R. *Diccionario Jurídico Mexicano* (Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1999) s.v. “Corte Internacional de Justicia”

Las sentencias de la Corte son actos de autoridad, recomendaciones para resolver los conflictos, que los Estados asumen cumplir voluntariamente al ratificar la *Carta*. Si no se cumplen voluntariamente, la Corte no tiene potestad para hacerlas cumplir, por lo que es necesario acudir al Consejo de Seguridad quien tiene la posibilidad de hacerlas efectivas, siempre y cuando estén de acuerdo los representantes de los cinco Estados que son miembros permanentes. Esto hace que estos cinco Estados no estén limitados por la autoridad de la Corte.

Las opiniones consultivas que emite, a pregunta de algún Estado u organismo internacional, son totalmente actos de autoridad, que sin ser jurídicamente vinculantes, de hecho tienen influencia en las decisiones y en la vida de los tratados y organismos internacionales.

En términos generales, la actual organización del gobierno mundial parece poco adecuada para cumplir su función de promover el bien común de todas las naciones.

En materia de cooperación internacional para el desarrollo económico y social, permite que la minoría de miembros permanentes del Consejo de Seguridad, es decir Estados Unidos, Inglaterra, Francia, Rusia y China, impongan a los demás Estados políticas que ellos no están comprometidos a

seguir. Tómese en cuenta, por ejemplo, la política de promoción de los derechos humanos o las políticas en relación con el cambio climático, que no las respetan ni China ni Estados Unidos. Además, el contenido de esas políticas está determinado por una instancia potestativa, el Consejo Económico y Social, que no tiene que respetar una instancia de autoridad compuesta por expertos en esas materias. Resulta así que aquello recomendado por este Consejo se toma como si fuera un contenido realmente sabio, que no admite crítica, cuando quizá no sea más que la defensa o promoción de intereses poderosos.

En el ámbito de la seguridad y la paz internacional, sucede algo parecido. El Consejo de Seguridad no puede tomar medidas para evitar o controlar acciones que pongan en peligro la paz mundial, cuando provienen de miembros del Consejo de Seguridad, como ocurrió con la invasión de Irak por Estados Unidos, u ocurre ahora con la separación de Crimea de Ucrania, promovida por Rusia. Muchos conflictos que deberían o podrían haberse resuelto por decisión del Consejo de Seguridad, no pueden ser solucionados jurídicamente porque uno de los miembros del Consejo de Seguridad veta la resolución, y el conflicto termina resolviéndose por vías de hecho.

La Corte Internacional puede funcionar como órgano de autoridad, pero su independencia resulta vulnerable por la participación que tiene el Consejo de Seguridad en la elección de los magistrados y por la práctica

de que cinco de ellos sean de los países que son miembros permanentes de dicho Consejo.

VI. ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE POSIBLES LÍNEAS PARA REFORMAR EL ACTUAL GOBIERNO MUNDIAL

Considerando que la función de la potestad es la promoción del bien común, y en el caso de una potestad mundial, la promoción del bien común universal, y teniendo en cuenta que todo gobierno, y también el gobierno mundial, requiere de instancias de unas instancias de potestad, que ordenen imperativamente, y otras de autoridad que aconsejen lo conveniente al bien común, paso a hacer algunas reflexiones sobre posibles modificaciones del esquema actual.

a) *La potestad mundial*

El orden internacional, como todo orden social, requiere la cooperación de sus diferentes miembros para la consecución del bien común, así como la represión de las conductas contrarias a él. Por esta razón parece necesario, en principio, que exista en la sociedad internacional una potestad mundial capaz de realizar el cometido que cumplen las potestades políticas en las sociedades nacionales.

Sin embargo, la posibilidad de una potestad mundial suprema parece algo, no solo difícil de realizar, sino contrario a las exigencias de los principios de libertad y subsidiariedad.

Si existiera una potestad política mundial, una especie de «súper Estado» con dominio sobre todo el mundo, se eliminaría la posibilidad, que parece inherente a la esencia de la libertad personal, de que cualquier persona pueda salir del país en que vive por no estar de acuerdo con los mandatos de la potestad constituida, y acogerse a la protección que le puede ofrecer la existencia de otra potestad política que la primera tiene que respetar. Esto no podría ser si hubiera una sola potestad política mundial.

Tal supuesto súper poder mundial también contravendría el principio de subsidiariedad, que supone que toda potestad está de hecho limitada por una potestad superior que puede intervenir subsidiariamente ante las deficiencias de las potestades inferiores. La potestad de las comunidades políticas intermedias (pueblos, municipios, regiones) está supeditada a la potestad nacional; las diferentes potestades nacionales podrían quedar supeditadas a

las potestades multinacionales constituidas por medio de tratados; las diferentes potestades multinacionales se limitarían entre sí. Pero una potestad única mundial, que requeriría tener a su disposición un ejército capaz de imponerse a cualquier otro ejército nacional o multinacional, se presentaría como un poder independiente y absoluto, al que todas las comunidades y personas estarían subordinadas, sin posibilidad de recurrir a otra potestad superior.

Una potestad mundial única, que no reconoce una potestad superior, ni siquiera una ley superior, que solo se rige por las leyes que aprueba y emite y a la cual están subordinadas todas las naciones y todas las personas, es algo inhumano. Parece, además, poco viable, pero quizá los adelantos técnicos pudieran hacerla factible. Pero si fuera posible, debería ser rechazada como un objetivo evidentemente opuesto al bien común universal, que solo podría satisfacer las aspiraciones de una minoría privilegiada que sueña controlar el mundo. No obstante, hoy hay quienes opinan que es deseable un poder mundial en un mundo tecnológicamente unificado, lo que llaman el *One World*.

Haciendo a un lado la posibilidad de una potestad mundial única, cabe pensar, siguiendo el esquema actual, en un órgano encargado de mantener la paz mundial, el Consejo de Seguridad, y otro encargado de la cooperación internacional, el Consejo Económico y Social.

El Consejo de Seguridad debe reformarse para eliminar la distinción entre miembros permanentes y no permanentes, y para incluir a representantes de los Estados de diferentes regiones geopolíticas, especialmente incluir representantes de los Estados de Medio Oriente, de América Latina, de África, de Oceanía y del sur de Asia. De esta manera, sus decisiones serán vinculantes para todos los Estados, y el incumplimiento de las mismas podrá ser impugnado y sancionado igualmente. El Comité de Estado Mayor encargado de las fuerzas armadas deberá integrarse con todos los miembros, o la mayoría de ellos, del nuevo Consejo de Seguridad.

El Consejo Económico y Social debe reformarse para dar más estabilidad a sus representantes y para hacer que procedan de Estados de las diferentes regiones geopolíticas que se consideren en la composición del Consejo de Seguridad. Sus decisiones serán vinculantes para todos los Estados miembros, y el incumplimiento de las mismas igualmente sancionable. Dada la amplitud de temas a que se refiere, convendría dividirlo en comisiones especializadas, compuestas de 5 o 7 miembros, que se ocupen de temas específicos, como economía, educación, salud, población, derechos humanos y otros. Estas comisiones pudieran emitir sus recomendaciones

por sí mismas, pero para ser dirigidas a todos los Estados tendrían que estar aprobadas por el Consejo en pleno.

El valor de las recomendaciones de este Consejo podría ser jurídicamente vinculante, pero dejando a cada uno de los Estados la libertad de implementarlas o ponerlas en práctica por las medidas que les parezcan adecuadas en razón de sus circunstancias. Se trataría, más que de leyes directamente aplicables, de directrices que los Estados deberían convertir en leyes o políticas públicas.

b) La autoridad mundial

La mayor innovación podría ser la inclusión de otras instancias de autoridad, además de la Corte Internacional, encargadas de proponer lo que es conveniente al bien común universal en los dos campos de acción del gobierno mundial: la paz y la seguridad internacional, por una parte, y la cooperación internacional en materia de desarrollo económico y social, por lo otra.

Consistiría en crear organismos internacionales compuestos por científicos y personas sabias de reconocido prestigio, independencia y honestidad, en los diferentes campos del gobierno mundial. Podría haber un grupo experto en lo relativo a la guerra y la seguridad internacionales. Otro experto en desarrollo económico; otro en educación, otro en salud, otro en combate a la pobreza, otro en derechos humanos y otro sobre medio ambiente y recursos naturales. Podrían ser grupos permanentes, que se dividieran en comisiones expertas en temas específicos, que pudieran ser también permanentes o temporales para afrontar una determinado problemática.

La elección de los miembros de estos organismos podría ser hecha por la Asamblea General, a propuesta de academias científicas, institutos y universidades de todos los países miembros, en la primera elección, y en las sucesivas, las propuestas podrían venir de los mismos organismos ya constituidos. Los integrantes tendrían nombramiento por períodos largos, diez años o más, y no se considerarían representantes de los Estados. Quienes integraran organismos de carácter temporal tendrían nombramiento limitado al tiempo necesario para atender el asunto que se les consulte.

Estos organismos darían respuesta a las preguntas que les formularan los Estados o cualquiera de los dos Consejos. Sus respuestas serían simplemente recomendaciones, que los Consejos decidirían libremente si las siguen o no. Para que se respetara la autoridad de estos organismos de científicos o expertos, sería conveniente que sus recomendaciones se hicieran

públicas, con difusión en todo el mundo, de modo que los Consejos, si no las siguen, deben demostrar públicamente porqué actúan de esa manera.

La Corte Internacional de Justicia debiera reformarse para fomentar su independencia y autoridad. Para lo primero, sería conveniente eliminar la participación del Consejo de Seguridad en la elección de los magistrados y la práctica de que debe haber un magistrado por cada uno de los Estados que son miembros permanentes en el Consejo de Seguridad, lo cual se alcanzaría cuando se elimine la distinción entre miembros permanentes y no permanentes de dicho Consejo.

Para reforzar la autoridad de la Corte, sería conveniente que sus sentencias, debidamente formuladas de manera comprensible y con expresión clara de las razones en que se fundan, se publicaran de manera masiva.

Actualmente la Corte sólo se ocupa de litigios que tienen que ver con el incumplimiento de los tratados, es decir de asuntos que tienen que ver con el Derecho Internacional Público. Dado que el bien común internacional requiere de asegurar un intercambio equitativo de bienes y servicios entre personas privadas (personas singulares o empresas), convendría crear otra corte internacional, que se ocupara de los litigios entre particulares asentados en Estados diferentes, sin que ello excluya la posibilidad de acudir a otras foros de resolución de conflictos, como tribunales arbitrales o tribunales nacionales. Esta Corte Internacional de Derecho Privado debería tener una competencia limitada, especializada por cuantía, por tipo de negocio o como instancia revisora.

El funcionamiento de ambas cortes podría estar asesorado por sendas comisiones de juristas expertos en una y otra materia, compuesto por personas de reconocido saber, independientes de los intereses político y económicos, que consideraran el Derecho público o privado, no como un conjunto de reglas imperativas emanadas de la potestad de los Estados, sino como ciencias que contienen criterios objetivos para discernir lo que es justo en las relaciones entre los Estados o en las relaciones entre personas particulares.

Un buen ejemplo de cómo podrían funcionar tales órganos de autoridad es el papel que actualmente desempeña la Iglesia Católica. Actualmente es miembro de la Organización de las Naciones Unidas, no por ser un Estado, sino por ser una iglesia universal con presencia en muchas naciones, y por eso se le designa como Santa Sede. El papel que le corresponde en el orden mundial es el de ser un órgano de autoridad, que tiene un saber reconocido acerca del contenido de la ley natural, por lo que puede y debe hacer recomendaciones sobre lo que es conveniente al bien común universal.

Además del conocimiento y la experiencia acumulada de veinte siglos, el gobierno central de la Iglesia Católica o Santa Sede, actualmente está en

una situación de objetiva independencia respecto del poder de las naciones y los intereses económicos. Frente a ellos ha defendido y defiende la igualdad esencial de todos los hombres, la dignidad o racionalidad de los indígenas, la injusticia de la guerra ofensiva, la dignidad de la persona humana, el destino común de los bienes, la preservación de los recursos naturales, la dignidad del trabajo humano, el deber de solidaridad internacional, la responsabilidad social del propietario, el respeto a la vida humana desde la concepción, la distribución equitativa de los bienes, el desarrollo integral de todos los pueblos, entre otras aplicaciones de la ley natural.

La autoridad de la Iglesia en el orden internacional se restringe a la declaración e interpretación de la ley natural. Ella no tiene autoridad para recomendar soluciones técnicas a los problemas de organización social nacional o internacional, cosa que corresponde a los otros organismos de autoridad. Los consejos o recomendaciones que ella hace no son vinculantes ni para los Estados ni para los organismos internacionales, pero sirven para juzgar, desde una perspectiva objetiva no comprometida con los intereses predominantes, de las leyes y políticas que se ponen en práctica.