

## 5. DE UN NUEVO SISTEMA DE SEGURIDAD COLECTIVA A UN NUEVO ORDEN MUNDIAL

I.	<i>Enquadre del problema</i>	173
	Enfoques y esquemas conceptuales	174
	El sentido del rigor y del realismo	176
	El plano interno y el plano internacional	177
	Unidades y niveles de análisis	180
II.	<i>Elementos para un balance</i>	181
	Las Naciones Unidas como organización formal	182
	Las Naciones Unidas como contenido real	183
	Factores y esferas de éxito	184
	Seguridad colectiva y mantenimiento de la paz	186
	Del balance actual a las perspectivas futuras	189
	El impacto en el sistema internacional	194
III.	<i>Hacia una nueva seguridad colectiva</i>	196
	Problemas y prerrequisitos	196
	La reestructuración de las Naciones Unidas	199
	1. La Asamblea General	199
	2. Comité Ejecutivo	200
	3. La Corte Internacional de Justicia y el Ministerio Público	201
	4. Consejo Mundial de Sabiduría Política	201
	5. La seguridad colectiva	202
IV.	<i>Conclusiones: entre la realidad y la utopía</i>	204

## 5. DE UN NUEVO SISTEMA DE SEGURIDAD COLECTIVA A UN NUEVO ORDEN MUNDIAL

### I. ENCUADRE DEL PROBLEMA

Este trabajo se refiere al futuro de la seguridad colectiva y del mantenimiento de la paz, por las Naciones Unidas u otra organización mundial formalizada, para el año 1990 aproximadamente.

La naturaleza y fines del trabajo impiden un tratamiento exhaustivo. Se ha preferido enfatizar los elementos más relevantes, formular algunas cuestiones esenciales, discutir las principales implicaciones y perspectivas. Contribuir a la apertura y profundización del debate nos ha parecido preferible a proponer soluciones definitivas. La problemática en discusión no se resuelve, como bien señala Wolfgang Friedmann,

... mediante planes constitucionales elaborados de organización mundial. Imaginación y trabajo científico de tipo creador se requieren, ciertamente, para articular tendencias e ideas nacientes, para inflamar la mente de los indiferentes y vacilantes, y para elaborar procedimientos legales que concreten los nuevos principios e ideas. Pero elaborar procedimientos constitucionales detallados no relacionados con las realidades políticas básicas de un periodo es un ejercicio de diseño, más que una contribución a los agobiantes problemas de nuestro tiempo.<sup>50</sup>

El énfasis adoptado privilegia lógicamente ciertos niveles y aspectos en desmedro de otros, con los consiguientes peligros, reconocidos y asumidos, de esquematización y desequilibrio en el tratamiento. Ello exige, más que en otros casos, explicitar algunos supuestos previos a partir de los cuales se ha operado, y que son esencialmente los siguientes:

1. Mi análisis supone una orientación valorativa en cuanto al modelo mundial preferido, que debe ser pensado y esbozado en sus elementos

<sup>50</sup> W. Friedman, *Law in a changing society*, Baltimore, Penguin Books, pág. 363.

básicos. En otras palabras, es pertinente explorar la necesidad y posibilidad de emergencia de un nuevo sistema de relaciones internacionales y de algún tipo de gobierno mundial, sus prerequisites, rasgos, fines, formas, estructura y funcionamiento.

2. Se parte enseguida del sistema político mundial tal como se ha dado hasta el presente y de sus tendencias inmediatas probables: variables, fuerzas, instituciones, procesos actuales y potenciales, cambios a producirse en las pautas de actitudes y de conductas de las naciones. Ello constituye un paso previo para el diseño tentativo de una estrategia, o de estrategias alternativas, para la transición al modelo de orden mundial preferido.

3. Resulta necesario optar entre enfoques y esquemas conceptuales, que sirvan a la vez para analizar las tendencias y fuerzas pasadas y presentes, visualizar el futuro, discernir las posibilidades y probabilidades de tipo estratégico. En este aspecto, las dificultades generales para elaborar modelos o esquemas de acción que capten el futuro se agravan particularmente en cuestiones como las referidas a la seguridad colectiva, el mantenimiento de la paz y la emergencia de un nuevo orden mundial, ya que junto a elementos cuantificables y mensurables juegan factores imponderables y elusivos. Los enfoques y esquemas conceptuales parecen reducirse a variaciones de cinco tipos básicos: profecía, utopía, predicción, proyección, modelos selectivos de desarrollo para la previsión.<sup>51</sup>

### *Enfoques y esquemas conceptuales*

1. La *profecía* incorpora, en el diagnóstico y en las proposiciones, las esperanzas y temores personales del sujeto que la ejerce. Este opera un salto místico del mundo rechazado y sus implicaciones catastróficas al mundo ideal que se anhela como única alternativa, y que se describe como necesaria estación de llegada, para cuyo logro se recurre a un conjunto normativo de prescripciones. La profecía suele carecer de análisis de lazos causales entre procesos y fenómenos, de prerequisites, de tendencias y alternativas, contratendencias e imprevistos. La falta de una teoría del proceso es acompañada por la ignorancia o la subestimación de las posibilidades y probabilidades.

<sup>51</sup> Cf. Ernst B. Haas, *Collective security and the future international system*, The Social Science Foundation and Graduate School of International Studies, University of Denver, Monographs Series in World Affairs, vol. 5, monografía No. 1, 1967-68; Morton A. Kaplan, "Some problems of international systems research", en *International political communities: an anthology*, Nueva York, Anchor Books, 1966.

## I. ENCUADRE DEL PROBLEMA

175

2. La *utopía* suele ser caracterizada de modo aproximativo o equivalente a la profecía, con algunos elementos diferenciales (mayor grado de extrapolación de tendencias actuales; exposición de áreas problemáticas y búsqueda de soluciones para ellas; menor sentido de fatalismo).

3. La *predicción* se basa en el análisis. Intenta establecer lazos causales entre acontecimientos, estructuras y procesos. Fija correlaciones entre premisas y resultados (si... entonces). No evalúa, en cambio, la importancia causal relativa de varias tendencias simultáneas discernibles, con distintos resultados posibles según el predominio de una u otra, o según su combinación o interacción.

5. La *proyección* opera como mera extrapolación de tendencias estadísticas existentes, referidas a elementos simples, sin establecimiento de lazos e interacciones entre los mismos, salvo en forma referencial o secundaria. Carece de una teoría de la causación y del proceso. No especifica las variables estratégicas que pueden operar como insumos y productos (actitudes, conductas, instituciones, normas).

5. Los *modelos selectivos de desarrollo para la previsión* en conjuntos sistemáticos parecerían aportar una discriminación, un análisis y una proposición de mecanismos de interacción de:

a. Unidades-agentes, que producen los insumos componentes de las tendencias.

b. Características operativas de las unidades-agentes, rasgos peculiares de sus conductas y estructuras.

c. Variables-claves que producen los cambios.

d. Procesos de los cuales las variables afectan los insumos producidos por las unidades actuantes en el sistema.

e. Teoría del proceso, explicativa del modo de producción y de difusión de las innovaciones, y de los nuevos insumos resultantes, que producen un cambio estructural.

Las tipologías de enfoques y esquemas conceptuales como la citada tienen indudable valor heurístico, pero exigen una reconsideración crítica que contribuya a su valor operativo, o a su sustitución por otra tipología más adecuada.

La profecía es descartable como herramienta científica, aunque no como rasgo o insumo de procesos analizables (v. gr., como mito movilizador en cambios nacionales e internacionales). La utopía debe ser diferenciada de la mera profecía, por las razones a que luego se alude. Es posible finalmente, que la predicción, la proyección y ciertos modelos selectivos de desarrollo, aunque analítica y operacionalmente diferenciables en muchos aspectos, comporten ciertos rasgos y efectos respecto de los cuales es necesario tomar conciencia y desplegar cierta cautela.

En este sentido se considera pertinente formular dos líneas de observaciones correlacionadas.

### *El sentido del rigor y del realismo*

Es necesario precaverse de los peligros provenientes de un sentido limitativo del rigor científico y del realismo político. En un número no desdeñable de análisis y proposiciones parecería aflorar una preocupación predominante por promover fórmulas y estructuraciones que aseguren la coherencia, la cohesión, la estabilidad, el equilibrio, la autorregulación, la conservación de alguna versión del orden existente, y las condiciones vigentes de hegemonía y dominación, dentro de cada Estado y en el sistema internacional. Las desigualdades, las formas de explotación y de opresión, las alienaciones y coacciones, son constatadas y mantenidas como necesarias o inevitables. Los elementos y tendencias básicas del pasado y el presente son extrapolados al futuro. Ello suele ir acompañado por la proposición —implícita o explícita— de algún sistema nacional (Estados Unidos, Europa occidental, Unión Soviética), como paradigma para los otros países y para el orden mundial. Este tipo de posición no excluye un enfoque más sofisticado y riguroso en el análisis de fuerzas, tendencias y formas, sus interacciones y resultantes, que no altera el sentido básico indicado, y precisamente posibilita la operabilidad y la absorción de cambios inevitables. Como contrapartida, parecen subestimarse o desacreditarse las contradicciones y conflictos, los desequilibrios, los azares y sorpresas, las innovaciones y creaciones, las fuerzas desestructurantes y reestructurantes, que resultan impugnadas como desviaciones, disfuncionalidades, manifestaciones patológicas y peligrosas. En contraposición a esta línea de pensamiento, estimo necesario combinar los enfoques y técnicas de la proyección y de los modelos selectivos de desarrollo, que aseguren un mínimo indispensable de rigor y realismo, con un componente utópico en el sentido que enseguida se aclara. Es conveniente rechazar el falso realismo que consagra lo hoy existente y dominante como lo dado para siempre, concibe el futuro como mera extrapolación de lo actual, y visualiza el proceso de cambio como desplazamiento rectilíneo entre dos tipologías dicotómicas polares. Por el contrario, el presente no puede ser comprendido, y menos aún modificado, sólo por sí mismo y por el pasado, sino también por un futuro concebido como gama de opciones relativamente abiertas. Para captar lo real y lo posible debe incluirse un componente de lo aparentemente utópico e imposible, que es lo posible de mañana. Solo así se puede eventualmente crear fuerzas y formas suficientemente in-

novadoras y enérgicas como para contrarrestar las tendencias actuales de estancamiento y retrogradación, reducir las probabilidades de amenazas futuras a los valores afirmados, y abrir el camino a algún modelo posible de orden mundial superior.

### *El plano interno y el plano internacional*

Los análisis y proposiciones referentes al problema con examen suponen o realizan frecuentemente una disociación analítica reificante entre el plano interno y el plano internacional. Lo interno se visualiza como dado. Los sistemas políticos y gobiernos nacionales son reducidos a mecanismos institucionales abstractos, purificados de toda determinación y condicionamiento, para el procesamiento de insumos y productos sociales y políticos, y que como resultantes adquiridos e inmodificables se incorporan de algún modo a la política internacional del respectivo Estado, cualitativamente diferente de la política interna.

Por el contrario, mi análisis pretende no mantener, o reducir al mínimo, la disociación analítica entre la esfera interna de los Estados y la esfera del sistema internacional, considerándolas cuantitativa y no cualitativamente diferentes, y restableciendo la continuidad e interacción entre ambas.

En una primera aproximación, cualquier sistema de relaciones internacionales, sobre todo a partir de la Edad Moderna, aparece básicamente como red de relaciones entre Estados. En esta perspectiva, las relaciones internacionales son concebibles como expresión y proyección de las relaciones sociales nacionales subyacentes a los Estados, y de la estructura global de éstos. Los movimientos y cambios en las estructuras sociopolíticas internas inciden en las relaciones internacionales, sobre todo a través de expresiones y mecanismos de tipo económico, técnico, político, militar y cultural. A su vez, la dinámica de las relaciones internacionales reaccúa sobre las estructuras internas. Las relaciones sociales de las naciones se combinan con las relaciones internacionales, ambas complejas y heterogéneas en su composición, en la distribución de fuerzas y en sus imbricaciones propias. La voluntad del Estado, resultante final de un haz de fuerzas convergentes y contradictorias, se proyecta hacia el ámbito externo, se inserta e integra en equilibrios y en procesos que la desbordan y condicionan, en un nivel donde la iniciativa de cada gobierno se ve más limitada y puede actuar con menor autonomía y eficacia. Estas afirmaciones exigen ser calificadas a fin de que adquieran mayor pertinencia para una etapa histórica como la actual, que se caracteriza por la posición acentuadamente asimétrica de los Estados nacio-

nales en el sistema internacional. Este abarca, en efecto, dos polos superdesarrollados, una capa intermedia de países desarrollados de posición secundaria, y una amplia gama de países en variables grados de atraso e intentos de desarrollo. El peso relativo de ambas dimensiones, la interior y la internacional, varía de acuerdo con el grado de independencia o de dependencia de los países, es decir, en la medida en que los centros de decisión tienden a existir y a predominar dentro y fuera de aquel.

De este modo, el proceso histórico del siglo XIX y, sobre todo, del XX, ha llevado a la emergencia de un sistema mundial en el que las unidades nacionales tienden a integrar una misma estructura global de interdependencia. El sistema internacional parece sobreimponerse y ejercer una acción determinante y condicionante sobre las estructuras y procesos existentes y operantes en los marcos del Estado nacional. La política tiende a volverse crecientemente planetaria, y a ser concebida y aplicada como sistema, o sea, como conjunto de unidades interrelacionadas con propiedades emergentes. Los problemas domésticos comienzan a ser visualizados como si fueran función de la política internacional.

Las diferencias de ubicación en la estratificación internacional de desarrollo, riqueza, poder y prestigio, entre países desarrollados, centrales y hegemónicos, y países subdesarrollados o en desarrollo, periféricos y subordinados, no excluyen sino que suponen su interdependencia. No puede explicarse la naturaleza y funcionamiento de los unos sin considerar los de los otros. En ambos tipos de países, y en la gama de casos específicos que cada uno de ellos comprende, opera permanentemente una doble interacción: entre los centros y las zonas y naciones periféricas; entre las fuerzas internas y externas. En cualquier caso, y particularmente para el problema en examen, se requiere siempre el enfoque global y dinámico de las fuerzas, estructuras y procesos que integran y conforman el sistema único de interdependencia.

En segundo lugar, la posición de poder casi incontrastable que las superpotencias, y los países desarrollados en general, ejercen en el sistema internacional no exime de considerar, en el presente y en las perspectivas futuras, la incidencia de procesos críticos en su interior, y de las acciones y reacciones del resto del mundo, como insumos en la elaboración y aplicación de las políticas exteriores de los primeros.

En tercer lugar, si bien la inmensa mayoría de pueblos y Estados se hallan en una situación de inferioridad, y en muchos casos de abierta dependencia, con respecto a las superpotencias y a los países desarrollados, situación que gravita en sus actitudes y conductas internacionales, la acción externa no es el único factor a considerar. Dicha acción no se ejerce tampoco de modo unilateral y mecánico, en un sentido ni

## I. ENCUADRE DEL PROBLEMA

179

en una sola dimensión. Constituye un proceso pluridimensional y multívoco. Las relaciones entre ambas categorías de países, por ser tales, suponen precisamente dos órdenes de fuerzas, de formas y de dinámicas en permanente interacción. Esta vinculación compleja y móvil contribuye a configurar, ante todo, sociedades y Estados nacionales con matrices y dinámicas histórico-sociales propias, incluso sistemas de estratificación social, de poder y de gobierno. Estos aspectos y niveles internos tienen su existencia y su lógica inherentes; configuran constelaciones de intereses nacionales; determinan grados variables de independencia relativa; se articulan y reaccionan entre sí y con los factores externos, sobre los cuales pueden incluso influir en considerable medida. El dinamismo interno refleja e incorpora la acción de las metrópolis y del sistema internacional, pero agrega sus particularismos, sus peculiaridades y mediaciones, sus coyunturas y azares; y pasa a integrar y a modificar la composición, orientación y funcionamiento de los agentes, fuerzas y tendencias de tipo externo. La dialéctica de lo interno y de lo externo, con todas sus implicaciones y consecuencias, incide en la configuración del sistema de dominación y poder, en la estructura y funcionamiento del aparato político-institucional, en los procesos de decisión, todo lo cual repercute sobre el modo de inserción y las conductas en las relaciones internacionales.

Como corolario, es ilusorio pensar en la posibilidad de modificar el actual sistema de relaciones internacionales, y de reemplazarlo por un modelo superior de orden mundial, si no se prevén ni se promueven cambios substanciales en los procesos políticos básicos a escala nacional (y regional). Solo a partir de esta premisa adquiere sentido y posibilidades de éxito cualquier intento de búsqueda de un nuevo modelo de orden mundial que, a la vez, armonice e integre gradualmente los intereses, las condiciones existenciales y las posibilidades de progreso global de todos los países, reduzca las distancias entre los mismos, mantenga la estabilidad y la paz, abra caminos a la cooperación pacífica, sienta las bases de un gobierno mundial regido por un nuevo derecho internacional.

El problema gira alrededor de una pregunta básica: ¿Qué fuerzas existen, y/o pueden ir surgiendo, desde el presente hasta 1990, que militen a favor o en contra de la emergencia y del funcionamiento exitoso de un nuevo sistema de seguridad colectiva y de mantenimiento de la paz con intervención de las Naciones Unidas, y de un nuevo modelo de orden mundial? Antes de entrar en este tipo de análisis, enumeraremos escuetamente las unidades y niveles que el mismo debe tomar en cuenta.

### *Unidades y niveles de análisis*

1. *Número y carácter de los actores* considerados como subsistemas operantes en los marcos más amplios del sistema internacional, que sufren las acciones determinantes y condicionantes de éste, a la vez que la ejercen sobre él. Particularmente:

a. Sujetos y agentes dentro de cada Estado nacional (individuos, clases, grupos, instituciones).

b. Estados nacionales, como actores en el sistema nacional interno y en el sistema internacional y las organizaciones internacionales.

c. Organismos interestatales internacionales (regionales, multilaterales, mundiales), especialmente las Naciones Unidas.

d. Corporaciones multinacionales, públicas y privadas.

e. Movimientos internacionales: Iglesias, movimientos ideológicos, políticos, juveniles.

f. Comunidades intelectuales, profesionales, técnico-científicas, burocráticas.

2. *Variables*, especialmente: estructura económica, desarrollo científico y tecnológico, presión demográfica, estratificación social, dinámicas de coincidencia y conflicto entre grupos, pautas culturales e ideológicas, sistemas políticos, organizaciones gubernamentales. Tales variables operan, alternativa o simultáneamente, en el seno de cada Estado, en el sistema de relaciones internacionales, y en las Naciones Unidas y otros organismos internacionales y transnacionales.

3. *Distribución del poder* a escala nacional, regional y mundial, y considerado según sus diversos tipos (económico, tecnológico, social, cultural, político, militar) y sus modos de distribución (grupos, países, polos nacionales, bloques regionales e internacionales).

4. *Fines y métodos del Estado*. Los mismos pueden ser considerados según la primacía de orientaciones básicas hacia el cambio o hacia el mantenimiento del *statu quo*, y según que estén referidos al logro de: independencia nacional; conservación o expansión de fronteras; adquisición de influencia regional o mundial; militarización, desarme o control de armamentos; difusión ideológico-política; apoyo o represión de movimientos innovadores o revolucionarios; sistema de alianzas ofensivas y defensivas; desarrollo socioeconómico, industrial, científico-tecnológico; grado de igualdad social y jurídica y de democratización política; inserción en la economía internacional (mercados, inversiones extranjeras, asistencia técnica y financiera, integración regional, bloques de negociación, etcétera).

5. *Las Naciones Unidas y otras organizaciones con autoridad* (re-

## II. ELEMENTOS PARA UN BALANCE

181

gionales, internacionales) analizables en cuanto a su papel, función, estructura y modos operativos, y en cuanto al uso de la estructura formal de autoridad para la seguridad colectiva, el mantenimiento de la paz, la contribución a la realización de valores y formas del modelo de orden mundial preferido.

Encuadrado así el problema, corresponde analizar cuál ha sido el balance del sistema internacional en general, y en particular de las Naciones Unidas a partir de 1945, para luego examinar los requisitos y posibilidades de un nuevo sistema de seguridad colectiva y de un nuevo orden mundial.

## II. ELEMENTOS PARA UN BALANCE

El actual sistema internacional y, particularmente, la organización y funcionamiento de las Naciones Unidas, reflejan las nuevas constelaciones de fuerzas y tendencias que emergen a partir de la Segunda Guerra Mundial y de sus principales secuelas. Aquéllas son esencialmente las siguientes:

1. La Segunda Guerra Mundial, por una parte, genera la conciencia de la necesidad de superar el mundo prebélico que llevara el conflicto, y el reconocimiento de una creciente interdependencia entre los países y regiones del planeta. Por otra parte, da lugar a la alianza de los países vencedores, que continúa con algunas modificaciones a partir del día de la victoria, y sobre la cual se conforma la organización de las Naciones Unidas.

2. El mundo de posguerra se polariza en torno a las dos superpotencias de signo opuesto: Estados Unidos y la Unión Soviética, que tienden a constituirse y operar como centros y ejes metropolitanos de bloques cuyos otros componentes se insertan en situaciones de mayor o menor dependencia o satelización.

3. El proceso de descolonización se desencadena y prosigue con una intensidad y un ritmo crecientes, sacudiendo hasta los últimos rincones del planeta, y trastrocando las estructuras de la economía y la política mundiales. Uno tras otro, los países colonizados adquieren soberanía nacional. Van liquidando las bases socioeconómicas y políticas de las grandes potencias en sus territorios, o renegocian su subsistencia o modificación bajo distintas formas institucionales. Constituyen bloques que entran a jugar un papel importante en el nuevo sistema internacional y en las Naciones Unidas; especulan con la puja entre las superpotencias y entre sus bloques para obtener mejores condiciones de existencia y de operatividad económica, política, diplomática y militar.

4. La alianza del periodo bélico no tarda en transformarse en Guerra Fría entre Estados Unidos y la Unión Soviética y entre sus respectivos bloques, manifestada en muchas ocasiones como formas particulares de guerra abierta aunque localizada, y permanentemente en la competencia por adquirir influencia y control sobre el Tercer Mundo.

### *Las Naciones Unidas como organización formal*

La organización formal de las Naciones Unidas emerge de esta convergencia de circunstancias básicas y es pauta en lo principal por ellas. Aparece, así, con los siguientes elementos esenciales:

1. Es una asociación internacional de gobiernos pacíficos, que acepten los principios y obligaciones de la Carta y, a juicio de la propia organización, tengan capacidad y predisposición para cumplirlas.

2. Los fines de las Naciones Unidas se refieren a la creación y preservación de condiciones para la paz y la seguridad internacional, las relaciones amistosas y cooperativas basadas en la igualdad y la autodeterminación de los pueblos, y la armonización de los esfuerzos tendientes al logro de fines comunes. A estos fines corresponden los principios de arreglo pacífico de diferendos, de abstención del recurso a la fuerza, de ejecución de buena fe de las obligaciones contenidas en la Carta, de igualdad soberana de los miembros, y de respeto a la competencia soberana de los Estados nacionales.

3. Las Naciones Unidas revisten caracteres de voluntarismo y universalismo en cuanto al ingreso, la participación y el egreso, con limitaciones formales y de hecho. Cualquier país puede en principio ingresar o egresar por su exclusiva voluntad. En la realidad, existe un control de admisión, con posibilidad de bloqueo por veto, y de exclusión por infracción sistemática. De allí derivan importantes excepciones al principio universalista (bi-Estados como Alemania, Corea, Viet-nam, China continental, Suiza). A pesar de estos elementos limitativos, la admisión se ha ido produciendo por olas sucesivas, que reflejan las fluctuaciones en las políticas de los bloques y en el equilibrio entre los mismos, y el impacto de la descolonización.

4. La compleja organización de las Naciones Unidas ha tendido a operar en torno a dos polos principales: la Asamblea General, expresión de carácter universalista, reducida en principio a funciones deliberativas; y el Consejo de Seguridad, expresión del poder mundial real, y que confiere una capacidad privilegiada de decisión a las grandes potencias en las cuestiones que no sean de procedimiento.

5. En lo relativo al tema en discusión, el actual sistema internacio-

nal ha dado lugar a cuatro categorías de acciones referidas al mantenimiento de la paz:

a. Acción colectiva de las Naciones Unidas (Consejo de Seguridad, o Asamblea General), que puede desplegarse como arreglo pacífico de controversias internacionales, acción coercitiva, operaciones de policía internacional.

b. Acción colectiva a cargo de organizaciones regionales (Organización de los Estados Americanos, Organización de la Unidad Africana).

c. Acciones individuales o colectivas de autodefensa, artículo 51 de la Carta (OTAN. OTASE, tratados bilaterales).

d. Intervenciones unilaterales o colectivas sin autorización de las Naciones Unidas ni de una organización regional, para situaciones de autodefensa.

### *Las Naciones Unidas como contenido real*

En la organización formal, en los objetivos propuestos y en los mecanismos utilizados, las Naciones Unidas aparecen como un sistema de conciliación. La negociación es presentada como principal técnica de decisión, involucrando actores de posición desigual en una escala piramidal, no rígidamente jerarquizada, con posibilidades de ascenso en el status y el poder, sin exclusión, en principio de las presiones y demandas de un grupo en perjuicio de otros. La negociación se cumple en cuanto a las normas, el acceso la participación, las decisiones, el reclutamiento (combinación de mérito y nacionalidad de origen), los recursos, la satisfacción de aspiraciones y exigencias, los beneficios resultantes. Se propugna un grado considerable de flexibilidad en las normas y en los procedimientos, con un mínimo de coerción, la postergación relativa de valores consumatorios, la renuncia temporaria a una victoria completa de intereses y valores.

En la práctica, las Naciones Unidas han reflejado la estructura real del poder mundial, sin modificarla básicamente, y sin crear condiciones para la superación del actual sistema internacional en un orden superior.

El sistema se basa, teórica y formalmente, en las soberanías nacionales y en la igualdad legal de las naciones. La vigencia del principio de soberanía territorial implica la inexistencia de un centro con monopolio legítimo en el uso de los resortes efectivos de poder y fuerza, y la persistencia de normas de carácter incierto y contradictorio, que dificulta o impide la segura aplicación del derecho internacional.

En consecuencia, cada potencia, cada país, tiende, por una parte a aceptar el sistema en la medida en que el mismo se identifique con los

respectivos intereses nacionales de supremacía o de seguridad y los satisfaga, y/o por imposición de circunstancias fuera de control; mientras que, por otra parte, cada actor internacional intensifica la autoayuda y el recurso a los acuerdos parciales y descentralizados.

En definitiva, el sistema aparece como una versión modificada y rebautizada de la balanza de poder entre grandes potencias polares, reforzada por el mecanismo del veto en el Consejo de Seguridad, destinada a resolver el problema de la supremacía entre dichas potencias, mantener el equilibrio del terror, regular relaciones entre sí y, subsidiariamente, con sus bloques, las potencias secundarias, el Tercer Mundo y los países no alineados. Se ha operado bajo el supuesto de que la unanimidad de las grandes potencias, obtenida por negociación y acuerdo consensual, daría la paz al mundo y a los países medianos y pequeños. Se ha logrado mantener en lo sustancial el *statu quo* internacional, absorber gradualmente los cambios inevitables que no modifican demasiado el orden internacional vigente, y efectuar progresos reales solamente en aquellos campos donde los intereses y pautas vitales de las naciones, sobre todo las grandes potencias, no divergen notablemente. Se ha operado sobre los efectos más que sobre las causas de los conflictos, y no *a priori* sino *a posteriori*. Se ha carecido así de una dinámica intrínseca para la promoción de fuerzas innovadoras en la creación de nuevas instituciones, procedimientos y normas, y para la emergencia de un nuevo orden mundial. Ello ha contribuido a reducir las posibilidades efectivas de agregación y operatividad de las fuerzas disponibles para tales objetivos, y a nutrir un clima de apatía y escepticismo en la opinión pública universal con respecto a los problemas y conflictos internacionales y a la posibilidad de construir un sistema inédito y superior de orden y progreso mundiales.

### *Factores y esferas de éxito*

La exactitud del diagnóstico precedente exige considerar, no solo las limitaciones generales indicadas, sino también los factores y esferas de éxito relativo a computar en el haber de las Naciones Unidas. Ellos se vinculan con los siguientes elementos y circunstancias:

1. El sistema corporizado en las Naciones Unidas ha reflejado las características reales de la estructura y de la dinámica de poder mundial, regulando sus aspectos más explosivos, y sin intentos de modificaciones sustanciales.

2. Las Naciones Unidas se presentan, además, como la única alternativa realmente disponible en lo inmediato. El gobierno mundial no

parece viable en un futuro previsible y, en el polo opuesto, resultan impensables el aislamiento total o la imposición de la hegemonía de un país sobre todo el sistema internacional, ya sea por conquista, por liberación o por revolución.

3. El actual sistema tiene un carácter consensual y negociado, y está dotado de estructuras relativamente flexibles que permiten ciertos ajustes operacionales, favorecidos además por situaciones de paridad y estancamiento.

4. El sistema mundial se ha ido diversificando, modificándose en consecuencia las condiciones de bipolaridad rígida y bipolaridad laxa que regían hasta 1955 aproximadamente. La descolonización ha incrementado en muy alto grado el número y el peso relativo de los Estados medianos y pequeños, cada uno de los cuales tiene un voto en la Asamblea General. Esta se convierte gradualmente en una especie de foro de la opinión pública mundial, que las potencias polares y secundarias usan en la medida en que quieren apoyar sus posiciones y demandas en las controversias internacionales mediante la apelación a la voz organizada de los demás miembros de las Naciones Unidas. Las tensiones, conflictos y maniobras entre las potencias refuerzan los reclamos de los restantes países. La multiplicación de actores va acompañada por la diversificación de sistemas políticos, de organizaciones transnacionales y de bloques regionales e internacionales. Todo ello genera presiones superpuestas y contradictorias, y una diversidad de posibilidades de combinaciones y alianzas, que en conjunto contribuyen a ensanchar la base de maniobras y reajuste de las Naciones Unidas en general, y particularmente en beneficio del posible papel de la Asamblea General y del secretario general.

5. Como resultante global de los factores indicados, las Naciones Unidas han obtenido un grado considerable de dinámica propia, que amplió la participación y las posibilidades de uso efectivo de la misma y creó una tradición de consenso mínimo respecto de las normas y estructuras del nuevo orden internacional.

Las principales esferas de éxito resultan, sin embargo, en la perspectiva de un cuarto de siglo, bastante modestas. Las mismas parecen reducirse a la promoción y regulación, del proceso descolonizador y de algunas de sus secuelas; a la contención de pequeños conflictos; a la movilización de la opinión pública mundial frente a conflictos mayores; a la asistencia prestada al desarrollo económico-social; y ello en los niveles y aspectos en los cuales los objetivos y necesidades comunes no son hondamente afectados por los intereses y pautas divergentes de los Estados nacionales. Los éxitos resultan, en cambio, dudosos o inexis-

tentes en lo relativo a la emergencia de un sistema mundial efectivo de seguridad colectiva y de mantenimiento de la paz.

### *Seguridad colectiva y mantenimiento de la paz*

Los escasos e insatisfactorios resultados en esta materia surgen de las limitaciones generales de las Naciones Unidas a que ya se hizo referencia, pero que requieren en este nivel algunas explicaciones adicionales.

La existencia misma de las Naciones Unidas, su organización y su funcionamiento resultan, como se ha visto, de un juego de contradicciones difícilmente susceptibles de solución. Tales contradicciones son las que existen entre la búsqueda de los objetivos formulados (seguridad colectiva, mantenimiento de la paz, cooperación amistosa), el mantenimiento del principio irrestricto de soberanía e igualdad formal de los Estados, la asimetría de poderes reales de decisión, la fragmentación de la alianza bélica original entre las grandes potencias, la multiplicación de Estados y bloques regionales, la proliferación de conflictos a distintos niveles. A partir de 1945 han emergido de hecho varios órdenes internacionales, que dividen al mundo en diferentes sistemas político-jurídicos, gobernados por distintos principios, y ligados entre sí en el mejor de los casos, por reglas laxas de mutua tolerancia, y, en el peor, por hondos antagonismos que sólo el mutuo temor de la destrucción impide estallar en guerra abierta.<sup>52</sup>

Una de las expresiones político-institucionales más importantes de este nudo de contradicciones se da en la propia estructura de las Naciones Unidas, y tiene implicaciones directas para el tema que nos ocupa. Es el conflicto entre la Asamblea General y el Consejo de Seguridad.

La Asamblea General representa una concesión limitada a la igualdad formal de todos los Estados participantes al principio de la mayoría, y a la supremacía de la ley mundial sobre la nacional. Su poder efectivo, sin embargo, se ha visto restringido por el hecho de que sus decisiones sólo tienen la índole de una recomendación sin carácter obligatorio.

La autoridad ejecutiva se halla en manos del Consejo de Seguridad, cuya efectividad por vía del veto depende de la colaboración y acuerdo entre las cinco ponencias originarias. Sus decisiones son ejecutivas y obligan a todos los miembros de las Naciones Unidas, pero no resultan aplicables al integrante del grupo de los cinco. El conflicto entre bloques y el proceso de la Guerra Fría ha llevado a frecuentes situaciones de

<sup>52</sup> W. Friedmann, *op. cit.*

## II. ELEMENTOS PARA UN BALANCE

187

parálisis del Consejo Ejecutivo, reforzando así involuntariamente la autoridad moral y política y la capacidad de decisión de la Asamblea General, y reforzando el papel posible del secretario general más allá de las intenciones originales y del texto de la Carta. Esta situación institucional, sin embargo, se ha reflejado en el balance concreto de las Naciones Unidas en cuanto a la solución de conflictos, a la seguridad colectiva y el mantenimiento de la paz.

En materia de arreglo pacífico de controversias internacionales donde se requiere la intervención previa del Consejo de Seguridad y la competencia subsidiaria de la Asamblea General, el balance es decepcionante. Los éxitos se han obtenido en los casos en que las partes se pueden entender directamente, y a veces bajo la simple forma de la suspensión de operaciones.

En lo que respecta a la acción coercitiva contra amenazas a la paz o actos efectivos de agresión, la Carta confiere al Consejo de Seguridad facultades para adoptar medidas provisionales de diversa índole, con o sin fuerza armada. Este tipo de mecanismos nunca acreditó grandes éxitos en su haber, y en la actualidad aparece ya visiblemente envejecido. Las razones de tal fracaso se vinculan con la quiebra de la alianza bélica originaria, la división consiguiente en bloques, la dificultad de lograr unanimidad en el seno del Consejo, y la imposibilidad de aplicar tales medidas a uno de los cinco miembros con facultades de veto.

Un tercer mecanismo ha estado constituido por las operaciones de policía internacional. Sus primeros antecedentes se refieren a funciones de observación y de supervisión de armisticios (Indonesia, Grecia, Cachemira, Medio Oriente). Una nueva pauta comienza a raíz de la crisis de Suez, y se aplica luego también en Líbano, Congo, Chipre. La parálisis del Consejo de Seguridad por la imposibilidad de lograr unanimidad y el obstáculo del veto, llevó a la Asamblea General a la adopción de resoluciones cuya ejecución fue encargada al secretario general (Resoluciones 377-V, 3 de noviembre de 1950). Para su aplicación, el secretario general ha dependido de la provisión voluntaria de tropas y recursos financieros por países miembros de las Naciones Unidas, y del apoyo logístico de las grandes potencias. El desacuerdo de algunos Estados con las decisiones de la Asamblea General y con los consiguientes actos del secretario general ha creado graves dificultades políticas y financieras para el cumplimiento de estas operaciones y sus secuelas; el fracaso de experiencias de intervención de este tipo, como la del Congo, ha sentado un precedente negativo, que tornó a la Asamblea General y al secretario general muy reticentes a intervenir en problemas como el de Nigeria-Biafra

Una cuarta forma está constituida por los sistemas regionales de seguridad colectiva, declarados compatibles con la Carta, que les consagra su capítulo VIII, si bien la acción que puede desplegarse en virtud de acuerdos regionales queda colocada bajo el control preventivo del Consejo de Seguridad. Este tipo de intervención ha tenido lugar por parte de la Organización de Estados Americanos (Santo Domingo), de la Organización de Unidad Africana (Argelia, Marruecos, Somalia, Etiopía, Ghana, Congo, Níger) y por la Liga Árabe (Kuwait). Su balance es también decepcionante, no solamente por la ineffectividad de sus resultados, sino también por la incapacidad para intervenir en ciertos conflictos (Nigeria-Biafra) y por la posibilidad de que este tipo de acción convalide situaciones internas preexistentes, no intervenciones de grandes potencias.

Finalmente, las acciones individuales o colectivas de autodefensa han funcionado como recursos operativos en episodios de la Guerra Fría, o como medios de consolidar la hegemonía de las potencias polares sobre sus respectivos bloques. Las acciones unilaterales han exhibido una alarmante capacidad de persistencia y reiteración. Las enérgicas medidas colectivas que representan auténticamente el sentido y la voluntad de las Naciones Unidas han sido ocasionales o inexistentes. Los más recientes esfuerzos para colocar la seguridad colectiva y el mantenimiento de la paz mediante las Naciones Unidas sobre bases más racionales, especialmente en lo referente a disponibilidad de fuerzas y guías para su uso y al financiamiento, han resultado insignificantes.

Los datos y cifras proporcionados por los estudios realizados sobre la actuación de las Naciones Unidas y de sus agencias en conflictos internacionales proyectan una imagen de discontinuidad. No sugieren una pauta acumulativa de éxitos que permitan suponer una alta probabilidad de que dicha actuación se mantenga ni de que refuerce en el futuro la aceptación generalizada y la eficacia incuestionable en el logro de tales objetivos. Las acciones que llevó a cabo en el Medio Oriente, en el Congo, en Chipre, no han sido rápidas ni exitosas. La deserción en casos como el de Nigeria y Biafra resulta desoladora.<sup>53</sup> Este balance lleva naturalmente a preguntarse sobre las perspectivas futuras de la organización mundial para la seguridad colectiva, la paz y el necesario y posible orden mundial de tipo superior.

<sup>53</sup> Para el problema ejemplar de Nigeria-Biafra, véase Charles Zergbibe, "En marge de l'Assemblée Générale, l'ONU peut-elle et doit-elle intervenir dans l'affaire de Nigéria", *Le Monde Hebdomadaire*, 22 de octubre de 1969. Sobre el balance general de la actuación de las Naciones Unidas en el control de conflictos, véase *Controlling conflicts in the 1970's. A report of a National Policy Panel established by the United Nations Association of the United States of America*.

### *Del balance actual a las perspectivas futuras*

Las conclusiones contenidas en el esbozo de balance precedente deben ser calificadas y desarrolladas por la existencia de nuevas tendencias, ya operantes en el periodo anterior o discernibles para un futuro previsible. Dichas tendencias generan demandas y presiones contradictorias y conflictivas, que pondrían a dura prueba los requisitos funcionales y estructurales del sistema actual, limitarían la vigencia de mecanismos de seguridad colectiva y de conservación de la paz, y harían peligrar las posibilidades de un futuro orden mundial. Tales tendencias y sus implicaciones, esquemáticamente indicadas, son las siguientes:

1. Creciente y acelerada concentración del poder económico, científico, tecnológico, político y militar de las potencias polares, acompañada por un aumento en las dificultades internas (fluctuaciones y desniveles de crecimiento, insatisfacción y cuestionamiento de los respectivos sistemas por grupos internos). Ello acentúa la asimetría real de situación y poder entre los Estados Miembros formalmente iguales. Se refleja también en la actuación internacional de las grandes potencias en la medida en que mantiene o crea desfavorables condiciones objetivas y subjetivas para la maniobra flexible; genera o refuerza tendencias a la desconfianza, el pánico y la rigidez; impulsa a congelar los procesos internacionales por sus peligros intrínsecos y por su impacto interno. En ese orden, la perspectiva parecería ser la de un continuo congelante-represivo, interno-externo. Desde puntos de partida y a través de dinámicas y métodos diferentes, Estados Unidos y la Unión Soviética buscarían simultáneamente su propia estabilidad, la contrainsurgencia en sus bloques, y la presión sobre el bloque del rival, sobre el Tercer Mundo y sobre los países no alineados.

2. Diversificación de actores y conductas internacionales, en un sentido policentrista y divergentes respecto de los intereses, previsiones y estrategias de las potencias polares: a) Europa occidental, Japón; b) Europa oriental, Cuba, China, Sudeste asiático; c) ampliación de variantes y combinaciones en el Tercer Mundo.

3. Multiplicación y diversificación de experimentos y regímenes políticos internos, con características y dinámicas propias, que coexisten, entorchocan, crean tendencias y probabilidades de guerras civiles y de conflictos internacionales. Su espectro abarca desde la defensa del *statu quo*, pasando por el reformismo, hasta el contenido revolucionario, con una amplia gama de combinaciones; y puede expresarse políticamente

en sistemas oligárquicos, de conciliación, dictatoriales modernizadores, movilizadores, etcétera.<sup>54</sup>

4. Desarrollo de las corporaciones internacionales, privadas y públicas.<sup>55</sup>

La corporación privada internacional (gran unidad interterritorial) constituye una macroentidad, un conjunto masivo y fuertemente organizado de medios sometidos a un centro de decisión único, capaz de autonomía respecto del mercado y de los sistemas políticos, que a través de filiales controla empresas situadas en varios territorios nacionales. Su operación combina elementos del mercado libre, de la competencia oligopólica, del mando jerárquico directo y de la acción política multifacética. Posee, controla y maneja cuantiosos flujos financieros y costosos equipos e instalaciones, un personal numeroso y calificado, una masa de empleados y dependientes. Posee una política coherente, traducida en un verdadero plan, y desplegada en un ámbito planetario, que condiciona el monto y el ritmo de las inversiones y de las producción, los precios, beneficios, innovaciones, el destino de los ingresos, las consecuencias sobre las importaciones y exportaciones. Sus intercambios internos (flujos de capital y transacciones comerciales) son en gran medida autónomos. Este tipo de empresas constituye espacios económicos propios, por encima y más allá de las fronteras, posee su propia balanza comercial y de pagos, influye sobre los poderes públicos de la nación de origen y de los países en que se implanta. Las áreas de su actuación dejan de coincidir con los espacios políticamente organizados en el interior de los límites nacionales formales. Su existencia y modo de funcionamiento plantean el problema de las relaciones que mantienen con el sistema mundial y el de los Estados nacionales.

La corporación privada internacional vive en relación simbiótica con el gobierno de la nación de origen, necesita de sus poderes y de sus re-

<sup>54</sup> Cf. David Apter, *The politics of modernization*, Chicago, University of Chicago Press, 1965.

<sup>55</sup> Sobre el desarrollo y los problemas de las corporaciones internacionales públicas y privadas, véase Gustavo Lagos, "Empresas multinacionales: aspectos socioeconómicos, jurídicos e institucionales", en Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *Las inversiones multinacionales en el desarrollo y la integración de América Latina*, Bogotá, Colombia, abril de 1968; Carlos Fliger, *Multinational public enterprises*, International Bank for Reconstruction and Development, junio de 1967; Marcos Kaplan, "Corporaciones públicas multinacionales para el desarrollo y la integración de América Latina", *Estudios Internacionales*, Santiago de Chile, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, año 3, No. 2, julio-setiembre de 1969; Marcos Kaplan, ed., *Corporaciones multinacionales*, edición preparada para el United Nations Institute for Training and Research (UNITAR), Fondo de Cultura Económica, México, 1972.

sortes legales e instrumentales, pero es demasiado grande para dejarse regir por un gobierno. Constituye de hecho un Estado dentro de los Estados, pero no quiere aparecer abiertamente como tal. La presión social y la mutua conveniencia mantienen formalmente separados al gobierno y a la gran empresa, aunque ambos estén imbricados en un proceso único de gobierno. Por su ensamblamiento con diversos grupos socioeconómicos, por su propio peso, y por las presiones directas e indirectas de los centros metropolitanos de poder, está en condiciones de ejercer considerable influencia sobre la estructura, funcionamiento y orientación de la vida política, del Estado, de la cultura y de la ideología de los países en que se implanta o sobre los que opera; influencia que en muchos casos se torna control hegemónico. A causa de este poder y esta enorme capacidad de influencia incide directamente en la estructura y en la dinámica del sistema mundial. Sus transacciones internacionales mezclan aspectos de derecho público y de derecho privado, y a veces constituyen tratados disfrazados (Iranian Oil Agreement, 1954). Los caracteres y resultados de sus acciones se vuelven frecuentemente insumos de diversas tensiones y conflictos entre países, regiones y bloques.

El acelerado desarrollo del intervencionismo estatal interno no ha podido menos que producir efectos en el sistema internacional. Ello se ha manifestado en el aumento y la regulación de la colaboración internacional en campos inéditos, en la conversión del Estado y de sus corporaciones en empresarios económicos actuantes fuera de sus fronteras, y en la aparición de corporaciones públicas multinacionales. Estos hechos también se convierten en insumos y productos del actual sistema internacional, a la vez como fuente de divergencias y conflictos, y como posibles elementos para la estructuración de un nuevo orden mundial.

#### 5. Extensión y afirmación de los sistemas regionales.

Desde hace décadas, el sistema internacional marcha hacia la organización de grandes espacios socioeconómicos y políticos. Estados Unidos, la Unión Soviética, el Mercado Común Europeo, el COMECON, China, operan para el resto de los países (sobre todo los del Tercer Mundo) como ejemplo y desafío. Les han revelado la vigencia creciente de las grandes comunidades y de los espacios de dimensión continental y subcontinental, como forma de organización supranacional para el presente y para un futuro de duración imprevisible. Les han revelado también, por contraste, que cada Estado aislado es incapaz de ofrecer los recursos y el cuadro socioeconómico y político-institucional que se requiere para promover y preservar un grado adecuado de desarrollo y de soberanía; y que se impone la creación y consolidación de macro-sociedades y de neo-supranacionalismo de tipo regional. A las tenta-

tivas de integración regional en Asia, África y América Latina se han agregado los gérmenes de un bloque de países en desarrollo (v. gr., para la actuación en la UNCTAD). Todo ello se suma a los bloques internacionales, regionales y funcionales ya existentes.

Este fenómeno tiene vastas implicaciones de tipo político, ideológico y militar. Pone de manifiesto una tendencia sostenida a la creación de macroagrupamientos que combinan o irán combinando, en grados variables, la cooperación económica, técnica y cultural, los mecanismos conjuntos de decisiones políticas, y los cuerpos integrados de acción militar y de producción para la defensa y la agresión. Ello agrava viejos problemas y crea otros nuevos en el orden internacional. En la mejor hipótesis, los grupos regionales mantendrían un mínimo de contactos mutuos, sin avanzar de modo enérgico y decidido hacia el mantenimiento de relaciones diplomáticas estrechas entre sí y con los países no agrupados. En la hipótesis actualmente más probable, 6 a 10 bloques regionales, de cohesión y capacidad variable, irán entrando en relaciones bilaterales y multilaterales de neutralidad, coincidencia y conflicto dentro y fuera de las Naciones Unidas. Varios de dichos bloques son o podrían ser mutuamente antagónicos, hasta el extremo del conflicto armado. Los bloques regionales crean, además, tensiones en los organismos internacionales ya existentes, como las producidas por la Comunidad Económica Europea sobre la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y sobre el GATT; o como las que el énfasis regionalista puede producir sobre la especificidad y la autonomía funcional de las cuestiones que se traten a nivel de las Naciones Unidas. Las acciones militares colectivas de los bloques regionales pueden ir contra las políticas de las Naciones Unidas, debilitándolas. La emergencia de los bloques regionales, con predominio de los compuestos por países del Tercer Mundo, reforzará la estructura de bloques múltiples del actual sistema internacional, y en esta medida subrayará la asimetría de situación y poder ya existente, estimulará el cuestionamiento y el rechazo de los desniveles, replanteará los términos del liderazgo mundial.

Por otra parte, las regiones en proceso de emergencia y constitución carecen de cohesión suficiente en general y en una gama de problemas básicos, enfrentan serias dificultades para construir patrones estables de agregación y articulación de intereses regionales y de negociación interregional. Los antagonismos intrarregionales amenazan permanentemente la cohesión interna de los bloques y su existencia misma, y crean peligros potenciales y actuales de conflicto bélico con implicaciones internacionales.

Lo expuesto no implica, sin embargo, ignorar que los grupos regionales

## II. ELEMENTOS PARA UN BALANCE

193

podrían convertirse en los agentes principales de un nuevo orden mundial pacífico y cooperativo, traducido finalmente en formas políticas federativas o unitarias, y en un nuevo tipo de derecho internacional.

6. Proliferación de movimientos organizados que movilizan individuos y grupos, ideas y actos, a través de las fronteras, a menudo sin consideración o en contra de las voluntades y decisiones de los Estados nacionales, y pueden ejercer una poderosa influencia conformante de tipo cultural, ideológico y político: Iglesias, movimientos de juventudes, asociaciones de intelectuales y científicos, grupos de presión, partidos políticos (socialistas, comunistas, liberales, demócratas cristianos).

7. Creciente retraso relativo de casi todos los países avanzados menores y de la totalidad del Tercer Mundo, con respecto a las potencias polares. Esta brecha en expansión, combinada con el nivel ascendente de expectativas y con el impacto ininterrumpido del efecto de demostración a escala planetaria, acumula y multiplica las demandas, las frustraciones, las tensiones y conflictos, las exigencias nacionalistas, reformistas y revolucionarias, en el interior de todos los países, entre éstos, y con las potencias, con efectos de retroacción a todos los niveles. Ello representa una alta probabilidad de luchas étnicas, tribales, sociales, políticas y fronterizas, y por lo tanto de golpes de Estado y pequeñas guerras.

8. Impacto de los cambios incontrolables, determinados por el desarrollo científico y tecnológico. Esta crea posibilidades y esperanzas ilimitadas, pero se concentra cada vez más en un reducido número de grupos y naciones, y para fines irracionales y conflictivos (militarismo, dinámica del poder desnudo). Se acentúa así el abismo entre el mundo desarrollado y el subdesarrollado o en vía de desarrollo, y entre lo real y lo posible, y también la masa de frustraciones, y la pérdida de control sobre las consecuencias del progreso científico y tecnológico. Esto produce cambios sociales, políticos y psicológicos de gran complejidad y aceleración, sin clara comprensión ni previsión de sus repercusiones o implicaciones, incluso las de tipo catastrófico (holocausto militar; efectos químico, genéticos, climáticos; destrucción del medio físico; deterioro del potencial humano).

9. Acuerdo tácito entre las potencias polares, basado en el equilibrio del terror, y en la mutua conveniencia del mantenimiento de *statu quo* en sus respectivas bases y esferas de poder e influencia, recíprocamente respetadas, y en el mundo. Las relaciones entre las grandes potencias, aunque no eliminarán las condiciones de equilibrio inestable ni las posibilidades de crisis grave (tipo Cuba), permitirán un grado apreciable de coexistencia pacífica, la intervención irrestricta en la propia esfera, la no injerencia en los puntos neurálgicos de la esfera opuesta. Dichas

relaciones se desplegarán mediante la negociación directa, y mediante la participación en el mecanismo de las Naciones Unidas para cuestiones secundarias, o como parte de la negociación global.

En la medida en que un proceso como el que se esboza se cumpla en sus rasgos esenciales, puede llevar al congelamiento y al estancamiento (en grados variables) de las regiones y países sometidos a las potencias polares. En el mejor de los casos, ello podrá mantener ciertas características de un desarrollo dependiente, deformado, multiplicador de distorsiones y desequilibrios entre países, regiones, sectores económicos y clases sociales. Los resultados y secuelas de esta tendencia general crearán o reforzarán un amplio espectro de tensiones y conflictos. En consecuencia, obligarán a las potencias y grupos dominantes a mantener y ejercer su hegemonía a través de un control creciente de los sistemas y aparatos políticos y militares de los países ubicados en los niveles intermedios e inferiores de la estratificación internacional. La represión totalitaria —combinada o no con los atavíos externos de la institucionalidad liberal— puede convertirse en el modelo casi exclusivo de organización y equilibrio sociales. Por un conocido proceso de retroacción, la función de policía asumida en sus propias esferas y en el mundo por las potencias polares puede acentuar en éstas los rasgos de la militarización y el totalitarismo en su plano interno.

### *El impacto en el sistema internacional*

Señaladas de modo esquemático las tendencias posibles y probables a que se acaba de hacer referencia, cabe explorar sus implicaciones para las Naciones Unidas, la seguridad colectiva y el mantenimiento de la paz.

El grado de perduración y de éxito de las Naciones Unidas, y del tipo de sistema internacional del cual aquélla es expresión, constituye una variable dependiente de un conjunto de variables independientes, especialmente: la distribución global del poder; el tipo de problemas y de partes implicables; el mínimo de pautas consensuales posibles en cuanto a los agentes activos y pasivos y a las cuestiones y conflictos a resolver.

En primer lugar, desde el punto de vista más general, y siempre en la hipótesis de una proyección lineal, parece probable el aumento general de la violencia, la reducción de los mecanismos negociadores, la menor vigencia del sistema de conciliación en la seguridad colectiva. Las Naciones Unidas, en consecuencia, pueden ver reducidas su vigencia real y su capacidad operativa. La dictadura de las grandes potencias, ejercida

## II. ELEMENTOS PARA UN BALANCE

195

a través del Consejo de Seguridad, puede ir acompañada por el peso insuficiente de débiles mayorías sin capacidad para actuar decisivamente en el seno de la Asamblea General. Por añadidura, las fuerzas nacionales y regionales podrían aportar una masa de dinámicas y problemas de las cuales las Naciones Unidas serían una vez más función subordinada. La organización mundial podría mantenerse como sistema formal, pero de eficacia restringida y cada vez más cuestionada: una especie de Sociedad de las Naciones, de categoría superior pero con mayores dificultades y con grandes posibilidades de catastrófico fracaso.

En segundo lugar tenderían a prevalecer las decisiones autónomas de las grandes potencias. Los conflictos entre ellas serían quizá menos frecuentes pero se manejarían y negociarían fuera del ámbito y del control de las Naciones Unidas, lo mismo que los problemas surgidos entre ellas y los países integrantes de su esfera directa de influencia. La intervención de las Naciones Unidas tendría lugar como parte de la negociación global entre las potencias, o en los casos de urgencia o temor, o bien en conflictos de terceros que las afecten o en cuestiones secundarias.

En tercer lugar, parecería probable una reducción de las disputas coloniales (Portugal, Sudáfrica), pero también un aumento de las poscoloniales (conflictos intra e interregionales, pujas territoriales, enfrentamiento de grupos étnicos) y de las guerras civiles internacionales, ideológicas y políticas. En cuarto lugar, podrían irse acentuando las dificultades para la negociación internacional e interregional en un sistema de bloques múltiples, de envergadura y complejidad crecientes. Particularmente dificultoso resultaría decidir y ejecutar acciones internacionales basadas en el voto de las mayorías. La oposición de las grandes potencias militares, su no aprobación o su intervención directa, contribuirían a paralizar al Consejo de Seguridad y a desacreditar a las Naciones Unidas en su conjunto. Por similares razones surgirían crisis en la Asamblea General, y posibilidades de conflicto entre ésta, y también el secretario general, con el Consejo de Seguridad. Los acuerdos serían viables solamente en casos de coincidencia de intereses de todos los países miembros o la mayoría, sin oposición de las grandes potencias. Se volverían también particularmente complejos y dificultosos los mecanismos de negociación compensatoria de problemas y apoyos. Las decisiones y acciones internacionales tenderían a ser tratadas y ejecutadas por separado, según las cuáles fueren los campos, las agencias, los destinatarios nacionales. Se crearía así un número considerable de áreas problemáticas autónomas, lo que obstaculizaría el tratamiento generalizado de cada problema y su integración en pautas funcionales y orgánicas generales de negociación internacional.

En quinto lugar, serían previsibles el estancamiento o el fracaso en las negociaciones tendientes al desarme y al control de armamentos convencionales y nucleares, de su fabricación, tráfico y uso; y también al control bilateral o internacional de las actividades espaciales. Excepciones posibles a este fracaso podrían ser las medidas determinadas por acuerdo entre las grandes potencias para el mantenimiento del equilibrio del terror, convenidas y cumplidas por propia voluntad, y que no harían más que confirmar el *statu quo* científico y tecnológico, y la brecha creciente en relación con los demás países.

### III. HACIA UNA NUEVA SEGURIDAD COLECTIVA

La búsqueda de una alternativa deseable y posible a la perspectiva que se analizó exige descubrir las condiciones de apertura de un proceso continuo que vaya llevando, de un sistema renovado y mejorado de seguridad colectiva, a la emergencia de un nuevo orden mundial cooperativo, que armonice el mantenimiento de la paz, la supresión de las raíces profundas de los conflictos bélicos, el desarrollo económico, la justicia y el bienestar sociales, la democratización política integral y no meramente formal, la autodeterminación de los pueblos y, en el horizonte, el gobierno mundial.

#### *Problemas y prerequisites*

Un nuevo y superior sistema de seguridad colectiva presupone y exige una organización intergubernamental, dotada de agencias con roles precisos y esferas de competencia bien delimitadas, que deberá regirse por un conjunto de normas básicas y de procedimientos acordados, con aptitud para:

1. La restricción del uso de la fuerza entre los países miembros.
2. El tratamiento de las amenazas a la paz y de las agresiones abiertas que: a) induzca a evitarlas o retardarlas; b) logre el arreglo pacífico de las disputas; c) use la fuerza contra los miembros agresivos si el arreglo pacífico fracasa.

Ello demanda, a su vez, la confluencia de por lo menos los siguientes elementos básicos:

a. Agentes, mecanismos y poderes adecuados que permitan el logro de los puntos b o d.

b. Un tratado original sobre el nuevo sistema y la organización emergente.

### III. HACIA UNA NUEVA SEGURIDAD COLECTIVA

197

c. Un rápido acuerdo entre los países miembros sobre la existencia de la agresión y la calidad del agresor, y sobre la necesidad de impedir la una y de frenar al otro.

d. La unidad de acción contra el agresor, que proporcione un poder militar combinado superior al de aquél, y permita disuadirlo o reducirlo a la impotencia.

Un sistema de este tipo presenta evidentes dificultades y peligros, que se refieren básicamente a la calificación de la necesidad y de la oportunidad de la intervención, y a sus alcances. Un sistema de seguridad colectiva puede ser usado meramente para el mantenimiento del *statu quo* internacional, congelado y defendido por un control oligárquico sobre la disponibilidad y el uso efectivo de la fuerza, al margen de las Naciones Unidas, o tolerado y convalidado por esta. Puede identificarse los objetivos del sistema de seguridad con los de las potencias dominantes, que utilicen el veto para todo aquéllo que contradiga sus intereses, o se muestren indiferentes hacia lo que no sea importante para los mismos.

Otro problema conexo se vincula con la posible contradicción entre los fines de la seguridad colectiva y al respeto a la autonomía de las naciones y a ciertos procesos sociopolíticos en el seno de las mismas. Esta contradicción puede llevar, por una parte, a una total despreocupación por las situaciones internas, que convalide por pasividad y omisión actos lesivos a los derechos humanos o peligrosos para la paz mundial; o, por otra parte, a una intervención arbitraria de alguna gran potencia, que tome partido por alguno de los bandos enfrentados en su seno y viole la autodeterminación con un sentido regresivo. El problema no es académico en las condiciones mundiales de la segunda mitad del siglo xx. Los objetivos y esfuerzos legítimos de desarrollo económico, cambio social, democratización política e independencia exterior pueden traer aparejados grados variables de antagonismos, conflictos y violencia, como lo evidencia la historia de Europa occidental, Estados Unidos, los países socialistas y el Tercer Mundo. A este respecto es pertinente la observación de W. Friedmann:

...en general, el derecho internacional —en tanto que distinto de los arreglos regionales bilaterales específicos— no pueden interferir con la libertad de experimentación social y política, un aspecto legítimo y protegido de la soberanía nacional sobre la que se basa el actual derecho internacional.<sup>56</sup>

<sup>56</sup> W. Friedmann, *op. cit.*

Surgen así problemas decisivos en cuanto a los justificativos y alcances de la intervención en pro de la seguridad colectiva. ¿Se aplicará solo a la guerra entre Estados, o también en casos de guerras civiles, violación de derechos humanos, delitos contra la humanidad, genocidio?

Finalmente, no es ocioso subrayar que, si se rechaza la hipótesis de un sistema de seguridad colectiva como mero reflejo y resignada consagración de un *statu quo* internacional que se mantiene a través de un control monopolista u oligopólico de la disponibilidad y uso de la fuerza, es necesario privilegiar y promover ciertos prerequisites destinados a crear condiciones reales para una democratización del uso de la fuerza en la seguridad colectiva primero, y luego para hacer emerger y consolidar el nuevo orden mundial de cooperación pacífica. Para evitar los peligros antes indicados no basta el actual equilibrio del terror, incluso el que podría emerger o verse reforzado por el ascenso de otros candidatos al papel de gran potencia, ni tampoco la confianza ciega en que la presión de las circunstancias o la iluminación mágica de las conciencias promueva, con ritmo y eficacia crecientes, los cambios que den nacimiento a una nueva seguridad colectiva y a un nuevo orden mundial. Se requiere, por lo contrario, la promoción y convergencia de los siguientes elementos básicos:

1. En general, la amplia agregación y la articulación sistemática de fuerzas, sujetos y agentes —nacionales, transnacionales o no territoriales, internacionales—, capaces de generar, consolidar y hacer triunfar las condiciones del nuevo orden mundial: movimientos político-ideológicos de variado signo; Iglesias; intelectuales, científicos y tecnológicos; funcionariado internacional y regional; tendencias y organizaciones juveniles; sindicalismo obrero; asociaciones empresariales no vinculadas e intereses y objetivos puramente mercantiles y belicistas.

2. Creación o cristalización de una comunidad reconocida de intereses y valores, con aptitud para encarnarse en fuerzas sociales y políticas a la vez que poderosas y operativas, para ejercer influencia decisiva sobre la opinión pública nacional, regional y mundial, y producir efectos desestructurantes y reestructurantes sobre la situación actual.

3. Estímulo a la aparición y perdurabilidad de un nuevo sistema de lealtad internacional que, sin dejar de considerar los legítimos intereses nacionales, vaya sobreponiéndose al viejo nacionalismo de tipo limitado y agresivo. Un nuevo sistema de valores y de normas positivas deberá reconocer la primacía de lo internacional sobre lo puramente nacional. Ello puede expresarse, por ejemplo, en la institucionalización del referéndum para las decisiones nacionales básicas que tengan atingencia con las relaciones exteriores, la paz y la guerra; y en el reconocimiento

del derecho legítimo a la objeción de conciencia y al derecho a la desobediencia contra decisiones que pongan en peligro la paz.

4. Dotación al nuevo sistema de valores y normas, y de recursos procesales, apoyados por una nueva institucionalidad.

5. Ejercicio riguroso y sistemático de presiones sobre los gobiernos nacionales, los entes regionales y la organización mundial, y actuación directa en y sobre todos estos niveles.

6. Aprovechamiento estratégico y táctico de todos los factores y elementos que puedan coadyuvar a la creación de las condiciones arriba indicadas; especialmente, intereses de las grandes potencias, de los países intermedios y de los países y regiones del Tercer Mundo; multiplicación de emergencias y catástrofes; amenazas de deterioro de las condiciones existenciales y de destrucción de la humanidad.

Esta movilización de fuerzas, instrumentos y objetivos debe desembocar naturalmente en una reestructuración de las Naciones Unidas en cuanto a la organización y al funcionamiento de las mismas hasta el presente.

### *La reestructuración de las Naciones Unidas*

La organización de las Naciones Unidas para el nuevo sistema de seguridad colectiva y el nuevo orden mundial que se propugna deberá sufrir las modificaciones que a continuación se esbozan. Las mismas se refieren a la estructura y carácter de la Asamblea General; la supresión del Consejo de Seguridad y su reemplazo por un Comité Ejecutivo; al Consejo Mundial de Sabiduría, la Corte Internacional de Justicia, el Ministerio Público Mundial, y un nuevo sistema de seguridad colectiva.

#### *1. La Asamblea General*

La Asamblea General estará constituida sobre la base de un principio universalista, con participación irrestricta y diversificada de todo país o región que quiera entrar, sin limitación o veto. La participación debe incluir Estados nacionales y regionales. Ello exige institucionalizar las regiones y las agrupaciones internacionales no regionales formalmente estructuradas. (Se plantea aquí el problema sobre la posible pérdida de representación para los Estados miembros de agrupamientos supranacionales). Esto no implica excluir de la participación a los países no regionalizados. El voto debe establecerse según criterios ponderados que tengan en cuenta la unidad, la población, el producto bruto por habitante, con uso de coeficientes compensatorios que impidan un vuelco

de la balanza de poder en contra de los países pequeños, subdesarrollados o aislados. Un sistema similar de coeficientes deberá ser aplicado al mecanismo de financiamiento de las Naciones Unidas.

La Asamblea General se convertirá en el órgano decisorio máximo. Los Estados y regiones que entren en relaciones internacionales e integren, de hecho y de derecho, la comunidad mundial irán dejando caer el manto de la soberanía absoluta, y se irán sometiendo al nuevo derecho mundial. La línea demarcatoria entre el derecho interno, basado en la soberanía y el derecho mundial se volverá cada vez más borrosa; en esa zona gris estarán los problemas, los desafíos a enfrentar, las posibilidades a explotar y desarrollar.

Una función fundamental de la Asamblea General será dictar leyes mundiales, vigentes sin necesidad de ratificación o tratado, con categoría de superley y de superfuente de derechos y obligaciones, y con primacía absoluta y efectos derogatorios automáticos respecto de las leyes nacionales. Las leyes del derecho mundial presuponen el reconocimiento del derecho individual o grupal a invocar las normas de aquéllas contra los Estados nacionales y los entes regionales, con recurso a tribunales del mismo nivel y a la Corte Internacional de Justicia. Dicho recurso ejercerá un efecto suspensivo sobre las leyes cuestionadas. Los Estados nacionales verán reducida su inmunidad jurídica tradicional, y extendido el ámbito de su responsabilidad y de las posibilidades de acciones judiciales contra aquéllos. La violación sistemática de leyes universales se convertirá en motivo de sanciones de la organización mundial, incluso para la intervención colectiva, sobre todo si implica graves peligros para la paz, atentados a los derechos humanos o crímenes contra la humanidad.

## 2. *Comité Ejecutivo*

El Consejo de Seguridad será suprimido, y en su reemplazo surgirá un Secretariado ampliado con carácter de Comité Ejecutivo Mundial. El mismo estará compuesto por el secretariado general, más los representantes de las regiones, de los países no agrupados (con voto ponderado) y de las grandes potencias. El secretariado general actuará como cabeza del Comité Ejecutivo, con voz y voto y capacidad para dirimir empates.

El Comité tendrá funciones reglamentarias y ejecutivas, atinentes al desarrollo económico y social, a la seguridad colectiva y a tareas conexas. Reglamentará y hará cumplir las leyes y acuerdos, organizará la administración y el personal. Tendrá asimismo, facultades para solicitar a

la Asamblea General el dictado de legislaciones determinadas, con institución del trámite de urgencia. En sus funciones de seguridad colectiva, el Comité Ejecutivo será asistido por un órgano y una fuerza militar con un rol ampliado respecto del existente, y que estará bajo la dependencia directa del secretario general.

### 3. *La Corte Internacional de Justicia y el Ministerio Público*

La Corte Internacional de Justicia tendrá la estructura y los modos de funcionamiento de la actual Corte de La Haya con las modificaciones y agregados que surgirán de las modificaciones a las Naciones Unidas y del nuevo orden mundial en emergencia.

Los jueces serán designados por el Comité Ejecutivo, a propuesta del Consejo Mundial de Sabiduría Política en una lista elevada a tal efecto. Sus principales funciones serán:

a. Conocimiento en apelación de los recursos interpuestos por los sujetos de derecho de la Organización Mundial, directamente o a través del Ministerio Público Mundial.

b. Conocimiento por competencia directa en litigios surgidos entre los Estados, entre ellos y las regiones u organismos transnacionales, y entre tales regiones y organismos.

c. Interpretación de las leyes mundiales, y de los reglamentos y decretos del Comité Ejecutivo Mundial, así como de su conflicto con las normas nacionales y regionales.

El Ministerio Público Mundial dependerá del Comité Ejecutivo Mundial, aunque con el grado de autonomía que resulte necesario para el cumplimiento de sus funciones. Estará compuesto por un Procurador General Mundial y por los Fiscales Regionales y Nacionales. Podrá actuar de oficio, o a pedido de individuos, grupos, Estados, regiones, organismos internacionales y transnacionales, Asamblea Mundial, Comité Ejecutivo Mundial y Consejo Mundial de Sabiduría Política.

### 4. *Consejo Mundial de Sabiduría Política*

El Consejo Mundial de Sabiduría Política, o de Opinión Pública o Conciencia Mundiales, estará compuesto por un número a fijar de notables, independientes y aptos, que serán designados en mérito a sus condiciones personales y los servicios prestados a la causa de la seguridad colectiva, del mantenimiento de la paz y la creación del nuevo orden mundial. Sus funciones serán consultivas, con intervención facultativa u obligatoria según los casos. Expresará la madurez de la conciencia

mundial en problemas internacionales, y apelará a ella para esclarecerla y movilizarla. Podrá proponer cuestiones y soluciones al Comité Ejecutivo Mundial y al Ministerio Público Mundial, para la toma de decisiones o la iniciación de procedimientos judiciales.

La Corte Internacional de Justicia, el Ministerio Público Mundial y el Consejo Mundial de Sabiduría Política tendrán el derecho y la obligación de intervenir, en la esfera de sus competencias respectivas, en reclamos y litigios referentes a 1) Guerras entre Estados. 2) Guerras civiles internacionales. 3) Estados de necesidad. 4) Violación de derechos humanos. 5) Delitos de lesa humanidad. 6) Violación sistemática a las normas del derecho mundial. 7) Tráfico de armamentos. 8) Objeciones de conciencia. 9) Deterioro o destrucción, potenciales o efectivas, del ambiente físico y social.

### 5. *La seguridad colectiva*

El montaje y la puesta en marcha de un nuevo sistema de seguridad colectiva suponen y exigen el dictado de una Ley Universal de Seguridad Colectiva y Promoción del Nuevo Orden Mundial Pacífico. Esta ley, y las leyes, reglamentaciones y decretos que se dicten como consecuencia de ella deben contemplar y resolver por lo menos las cuestiones principales siguientes:

a. Creación de condiciones reales para la democratización en el establecimiento, el uso y el control de una fuerza militar colectiva.

b. Limitación y reducción gradual de armamentos convencionales y nucleares, y de actividades de implicación militar directa o indirecta (carrera espacial, información, comunicación). El Comité Ejecutivo Mundial dispondrá de un derecho de inspección y de obediencia a las normas mundiales que sea coactivamente imponible.

c. Hegalización del tráfico internacional de armamentos (como ocurre con el proceso de abolición de la esclavitud, el mercantilismo militar debería ir siendo objeto de una condena moral con amplia adhesión de la opinión pública mundial, y de una condena legal dotada de instrumentos eficaces de sanción).

d. Creación de un cuerpo militar autónomo de las Naciones Unidas.

El mismo debe hallarse bajo la autoridad directa del secretario general y del Comité Ejecutivo Mundial, asistido por su órgano militar propio. Deberá disponer de un número suficiente de efectivos y armamentos convencionales y nucleares de tierra, aire y mar, y de elementos adecuados en cantidad y calidad en cuanto a mando, logística, transportes, comunicaciones, información y financiamiento.

El núcleo del cuerpo deberá estar compuesto por oficiales y tropas que se recluten en forma independiente de las fuerzas militares y de las lealtades políticas nacionales y regionales. A ello puede agregarse la provisión de tropas y unidades nacionales, preentrenadas y destinadas de modo específico y permanente al servicio de las Naciones Unidas. Las mismas deberán provenir primordialmente de potencias secundarias y de países medianos y pequeños. Deberán tomarse las medidas adecuadas para su inmediata entrada en acción durante situaciones de crisis, y para la vigencia de mecanismos de reemplazo periódico.

Todos los países miembros, incluso los que no proporcionen oficiales ni tropas, deberán dar facilidades para la acción del cuerpo militar de las Naciones Unidas: derechos automáticos de paso y de sobrevuelo; bases, personal de Estado Mayor, administración, logística, transportes, comunicaciones e información.

Este cuerpo militar deber combinarse con las fuerzas similares que puedan crear y utilizar las organizaciones regionales. Es imprescindible a este respecto el establecimiento de un conjunto más diferenciado, perfeccionado y mutuamente reforzante que el pasado, de relaciones operativas entre ambos niveles. Las organizaciones regionales podrían tener intervención previa en lo relativo a: conciliación de disputas fronterizas; neutralización y aislamiento de conflictos internos; puesta en común de recursos para impedir y solucionar conflictos regionales más amplios. Los países miembros deberán asignar de modo preciso las fuerzas y los recursos aportables para los cuerpos militares de los organismos regionales y de las Naciones Unidas.

*e.* Reglamentación precisa del derecho de intervención.

La misma deberá fijar en detalle los casos, los procedimientos y los alcances. Los casos deberán abarcar, como mínimo: las guerras entre los Estados; las guerras civiles de implicaciones internacionales (potencial o efectivamente amenazadoras); el genocidio; la violación sistemática a las normas del derecho mundial y a las decisiones de las Naciones Unidas y de sus órganos; el tráfico de armas.

Una vez más, es pertinente insistir en que no debe limitarse el énfasis ni las prioridades al mero mantenimiento o al restablecimiento de la paz, sino sobre todo privilegiar el arreglo pacífico de las disputas, operando sobre las raíces profundas de las mismas y no sobre sus síntomas externos y sus resultados. La intervención no puede ser un pretexto y un instrumento para suprimir presiones populares legítimas en favor de cambios socioeconómicos y políticos, incluso las que se manifiestan de manera revolucionaria. La evaluación a este respecto debe estar teñida lo menos posible por prejuicios ideológicos. Corresponderá aislar los con-

flictos internos de toda interferencia exterior que amenace la seguridad y la paz internacionales.

f. Identificación por adelantado de individuos y grupos dotados de capacidad y experiencia excepcionales, su concentración y familiarización con los problemas potenciales o actuales, para asistir a las Naciones Unidas en tareas de conciliación, mediación y arbitraje. Ello ayudará a constituir una auténtica élite internacional innovadora, que opere dentro y fuera de las Naciones Unidas como refuerzo al proceso de creación del nuevo orden mundial.

g. Finalmente, para los mecanismos de seguridad colectiva, y de las Naciones Unidas en su conjunto, es indispensable sentar nuevas bases de financiamiento. Ello exige un arreglo satisfactorio definitivo de las deudas y déficit del pasado, y un sistema efectivo de financiamiento para el futuro. Entre las fuentes posibles puede sugerirse: 1) Un impuesto mundial ponderado por países. Se incluiría entre los índices uno vinculado a la tenencia de industrias armamentistas (según niveles de actividad, tipo, volumen y valor de producción), actuando el Estado-sede como órgano de percepción responsable ante el Comité Ejecutivo Mundial. El impuesto mundial sería fijado por la Asamblea General, a propuesta del Comité Ejecutivo. 2) Contribuciones voluntarias por gobiernos. 3) División de costos de operaciones de seguridad y paz entre las partes en disputa, según grado de culpabilidad. Es obvio recordar que la disminución de los niveles de conflicto y armamentismo liberaría ingentes recursos para el desarrollo pacífico y para el financiamiento de la organización mundial.

#### IV. CONCLUSIONES: ENTRE LA REALIDAD Y LA UTOPIA

Las discusiones y proposiciones sobre el tema que me ocupa suelen aparecer rodeadas de una aureola de irrealismo y utopismo bienintencionados, y es probable que este trabajo no escape a tal destino.

Ya se ha hecho referencia, sin embargo, a la necesidad del componente utópico para la elaboración y ejecución de proyectos verdaderamente realistas. A este respecto, no es ocioso recordar que las tres concepciones del mundo más importantes de la historia humana, que todavía hoy se disputan la conciencia y la acción de los hombres —el cristianismo, el liberalismo, el marxismo—, también comenzaron como proyectos utópicos y desdeñables de pequeñas minorías sin poder ni prestigio, lo que no impidió que en definitiva se volvieran potentes fuerzas

conformadoras de la sociedad y de la historia. La constitución de un nuevo orden mundial difiere cuantitativamente, pero no cualitativamente, de la tarea de construcción de los Estados nacionales modernos a partir de las condiciones negativas y hostiles de la sociedad feudal. En este proceso, las minorías de estadistas, intelectuales, técnicos, filósofos, juristas y literatos cumplieron un papel harto significativo. Las concepciones totalmente utópicas de Maquiavelo, Bodin, Grocio, Hobbes, Locke Montesquieu, Rousseau (para no citar sino algunos nombres ilustres), se encarnaron en la inteligencia, la pasión y la voluntad de millones de hombres, y cumplieron una tarea histórica que, en medio de la disolución del orden feudal y frente a la omnipotencia de la monarquía absoluta, parecería inimaginable o irrealizable.

Una perspectiva y una estrategia como la que se ha esbozado no tienen hoy aseguradas apriorísticamente las posibilidades de éxito. Hoy como siempre, la historia y la sociedad como tales carecen de racionalidad inmanente y plena, de sentido intrínseco, de finalidades determinadas que preexistan a los hechos y a los actos y sean expresión y resultado de alguna fuerza demiúrgica. Las orientaciones y las vicisitudes histórico-sociales son resultado de las acciones y de las relaciones de grupos e individuos vivientes, en un entrelazamiento de los determinismos, las voluntades conscientes y los azares. Si no existe determinismo en sentido estricto, existen procesos determinados, productos de la acción de los hombres, combinaciones de lo humano y de lo inhumano, que se vuelven contra aquéllos y amenazan su presente y su futuro. La batalla por la superación de las actuales condiciones, y por la emergencia de nuevas formas sociales que posibiliten un grado superior de libertad, justicia, racionalidad y capacidad creadora, no está predestinada fatalmente a triunfar. Los individuos y grupos que luchan en tal sentido pueden resultar inadecuados, pueden equivocarse y ser derrotados. El horizonte que hoy entrevemos incluye posibilidades desastrosas a escala mundial: monopolización extrema de la riqueza y el poder; burocratización, tecnocratización y cibernatización llevadas a extremos inhumanos; estancamiento y degradación; confusión y anarquía; fascistización generalizada; y, en un final de pesadilla, el holocausto nuclear.

El proceso histórico es sinuoso y accidentado, y rara vez se cumple en acuerdo estricto o aproximado con las previsiones y las esperanzas de los grupos e individuos, aun los más lúcidos y enérgicos. La evaluación realista de las fuerzas, las tendencias y los obstáculos actuales previene contra un optimismo superficial y mecánico, con ribetes de misticismo, pero no autoriza el pesimismo ni a la desesperanza.

La historia no es insensata ni absurda. Crea lo inesperado a partir

de lo determinado; combina el azar y la necesidad, la derrota y el triunfo, la catástrofe y la creación superadora, nunca completas. La totalidad sigue abierta, deja lugar a nuevos enfoques, opciones, propuestas y estrategias. La razón actuante no es todo, pero es algo. Es capaz de obrar, de percibir, de comprender y explicar, de insertarse en los hechos, los actos y los procesos para su encause y transformación. Puede desplegar una obstinada voluntad de verdad, de lucidez y de vigilancia, así como la capacidad de esperar sin abdicar de la acción, y de aceptar que la opción no equivale a la certidumbre y a la seguridad, y que toda fecundidad implica riesgo y azar.

La lucidez y el realismo no son, por consiguiente, excusas para la pasividad, sino prerrequisitos para la acción eficaz. Parafraseando a Goethe sólo merecen la vida, la libertad, la justicia y la racionalidad los que son capaces de luchar cotidiana y obstinadamente por ellas.