

## EL ORDEN IMPERFECTO

La idea de democracia en la sociedad internacional ha estado fundada en la premisa de la igualdad soberana de los Estados, como sujetos prioritarios del derecho internacional.<sup>1</sup> La igualdad, piedra angular del sistema interestatal de relaciones, se manifiesta en los procesos de toma de decisiones para la adopción de los regímenes convencionales y es punto de partida, por regla general, para normar la cooperación dentro de las instituciones multilaterales.

Esta concepción formal de la igualdad es menester complementarla con el contenido de los regímenes que se adopten. La democracia es ilusoria si pretende operar en un mundo de disparidades irreductibles en lo militar, en lo social y en lo económico.<sup>2</sup>

Del principio de la igualdad soberana de los Estados deriva el conjunto normativo internacional: No intervención, autodeterminación, respeto a la integridad territorial de los Estados, etcétera. El principio de la igualdad se encuentra reconocido en el artículo 2, párrafo 1 de la Carta de la ONU y encuentra una expresión fundamental en un artículo de la OEA. Son principios que intentan fincar, en primera y en última instancia, una convivencia civilizada que excluya la opción aniquiladora de la guerra, ordene los ámbitos de cooperación y regule los ámbitos de conflicto.

La sociedad internacional, levantada sobre la noción de la igualdad, aparece al liquidarse el modelo histórico de la sociedad europea del medioevo que obedeció a una organización vertical, gobernada por el papa en el terreno espiritual y por el emperador en el ámbito material.<sup>3</sup> La subordinación como forma específica de relación y cooperación, dio el paso a un reacomodo de fuerzas, de la que nació una formación horizontal, desconociendo las instancias supranacionales,

<sup>1</sup> "... el orden leal no es primordialmente vertical, o jerárquico, como suele serlo en los gobiernos nacionales. Más bien, está estructurado horizontalmente y se compone, sobre todo, de centros formalmente iguales de autoridad legal, llamados Estados", Kaplan y Katzenbach, *Fundamentos políticos de derecho internacional*. México, Limusa Wiley, 1965, p. 18.

<sup>2</sup> Tinbergen, Jan, *Reestructuración del orden internacional*, México, FCE, 1977, p. 526.

<sup>3</sup> Nussbaum, Arthur, *Historia del derecho internacional*, Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1949, pp. 19 y ss.

cualquiera que fuera su signo, para ubicar a los Estados en un escenario sin desniveles jerárquicos, por lo menos formales.

Los Estados europeos, frente a la piramidación medieval, fueron ganando en autosuficiencia económica, al vincularse los reyes con las burguesías nacientes y prósperas. El mercantilismo introdujo una nueva clase social; el dinero planteó una nueva concepción de la movilidad para las transacciones y los negocios.<sup>4</sup> De un parte, era más fácil encontrar la fuente del poder en la alianza con las clases privilegiadas que recibir la legitimidad de la bendición papal y encontrarse el reino sometido a la voluntad imperial. De otra, el esquema social estático de la Edad Media fue sacudido por influencias poderosas de nuevo cuño.

La vida social experimentaba el cambio del orden rural al urbano.<sup>5</sup> El arte retornaba a los temas clásicos y rescataba al hombre como centro del paisaje y como beneficiario del cosmos. La era de los descubrimientos concedió a la civilización la conciencia del hábitat planetario, en lo material y en lo espiritual.<sup>6</sup> Copérnico desarrollaba en el primer cuarto del siglo XVI la concepción heliocéntrica que complementaría nuestra visión sobre la forma de la Tierra.<sup>7</sup>

<sup>4</sup> "Por el poder obtenido por la riqueza y por el prestigio unido a ella, la burguesía detentadora del capital era políticamente superior a la nobleza. Lo esencialmente nuevo en la economía monetaria era la inversión de capitales. El capital es creador, estimula la inventiva, fomenta el espíritu de empresa. En la Edad Media, debido a la preponderancia de la producción agraria, el interés por el consumo es lo primordial, pues la propiedad no es susceptible de pérdida o de incremento; su substancia es inalterable. Sólo el dinero, como capital adquisitivo abre esas posibilidades ilimitadas, desplaza el interés por los problemas del consumo a favor de los de adquisición." Von Martin, Alfred, *Sociología del Renacimiento*, México, FCE, 1977, p. 24.

<sup>5</sup> "En casi toda su extensión, Europa era una zona agrícola, con grandes bosques, pantanos y chaparrales, y casi inhabitada. La gran mayoría de los hombres, posiblemente el 85 por ciento en la Europa Occidental y cerca del 95 por ciento en la Oriental, vivían en caseríos desperdigados o en pequeñas aldeas." Hale, J. R., *La Europa del Renacimiento 1480-1520*, 2a. ed., México, Siglo XXI, 1976, p. 31.

<sup>6</sup> Gaos, José, *Historia de nuestra idea del mundo*, México, El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica, 1973, pp. 129 y ss.; "Copérnico", p. 142.

<sup>7</sup> En el Renacimiento "El hombre de ciencia discurrirá acerca del descubrimiento del sistema solar por Copérnico y Galileo, o en torno a la anatomía de Verallio, o a la teoría de la circulación de la sangre introducida por Harvey... El Historiador Político dará también una respuesta propia a nuestra pregunta. Los aspectos del movimiento renacentista que atraen su atención sin la extinción del feudalismo, el desarrollo de las grandes nacionalidades europeas, el auge de la monarquía, la limitación de los poderes de la Iglesia, el entronizamiento de la Santa Sede como un reino italiano y, en último lugar, la gradual aparición de ese sentido de las libertades populares que estallará bajo formas revolucionarias." Symonds, Juan Addington, "El Renacimiento en Italia", en *Antología del Renacimiento a la Ilustración*, México, UNAM, 1972, p. 12.

Los reinos lograron dominar política y militarmente sus feudos. Esto ocurrió con el dominio hegemónico de una región o de una facción y también funcionó a través de las uniones personales de Estado logrados por los matrimonios entre las casas reales.

Singular impacto tuvieron los sentimientos nacionales que generaron actitudes de identidad, afinidades sociales, sobre un basamento cultural común y sobre experiencias históricas compartidas, de particular fuerza aglutinante y excluyente con relación a terceras colectividades. El espectro de elementos políticos, militares y económicos, se completó con la idea y el sentimiento de la nación que proporcionó el gran componente interno de la moderna sociedad internacional.<sup>8</sup>

El rediseño de las configuraciones estatales tomó como elemento de validez, tardíamente, en algunos casos, no las dos cabezas visibles y mandantes de la cristiandad europea, sino el cimiento plural, innúmero de la base, de las poblaciones nacionales que apretaron a la formación estatal en una opción compacta y viable, distinta, al modo de organización supranacional. Resultó, de pronto, para los Estados europeos, que el fundamento verdadero para alcanzar la cohesión interna se daba en la base de la pirámide social y no en la cúpula del imperio y de la santidad.

Este proceso latente en los países europeos desde épocas diversas, madurando en grado diferente, según los sitios y la evolución histórica peculiar, se institucionalizó, como es sabido, en el Congreso de Westfalia de 1648.<sup>9</sup> El concierto europeo se fundó en una institucionalización de igualdades, aboliéndose, en definitiva, el orden jerarquizado de la Edad Media. George Schwarzenberger al estudiar la opción histórica fundamental de Europa, cuando deja atrás el orden vertical, y se perfila hacia el ensayo de la igualdad, concibe metafóricamente a la sociedad naciente como "una sociedad de erizos que se atraen por su calor y se repelen por sus púas".

Ya no había elementos cohesionadores desde arriba, ni lealtad a una idea superior. La "armonía" de la "República Cristiana", que en realidad operó como flujo y reflujo de políticas de dominación, quedaba clausurada. En su lugar vendría el sistema sin maquillaje de las opo-

<sup>8</sup> *Ibidem.*

<sup>9</sup> "Los Tratados de Westfalia establecen una igualdad jurídica entre los Estados, independientemente de su credo religioso e independientemente de su forma de gobierno. Así se admitió que Estados regidos en forma republicana, como Suiza, Países Bajos y Venecia, podían tratar como iguales, con Estados monárquicos. Para Franz von Liszt la igualdad jurídica de los Estados cristianos, sin diferencias de confesiones ni de formas políticas marca un síntoma importante de la existencia del Derecho Internacional Común." Arellano García, Carlos, *Derecho Internacional Público*, México, Editorial Porrúa, 1983, pp. 48-50.

siciones frontales, la sociedad de erizos, el orden imperfecto, la lucha por el predominio y por la hegemonía sobre la premisa formal de la igualdad.

Quienes han cantado emotivamente al tronco europeo de la actual sociedad internacional, han barajado las distintas concausas que empujaron ese modelo dominante: las raíces filosóficas y jurídicas de la antigüedad grecorromana; la influencia de los credos religiosos, la expansión del escenario geográfico, la revolución industrial y, de no menor importancia, la actitud belicista que ha sustentado a la civilización europea.<sup>10</sup>

El marco democrático formal, la igualdad de los Estados, no correspondió, sin embargo, a la realidad, que, si bien negó una supranacionalidad institucionalizada, levantó un orden aristocrático en tres dimensiones: a) el surgimiento en lo interno del Estado absolutista que negó a los individuos el goce de los derechos políticos; b) en el mismo concierto europeo, los pequeños principados y reinos requerían del reconocimiento constitutivo de los miembros fundadores y que ejercían una mayor importancia política real, y c) con la ruptura de los espacios geográficos tradicionales, y el descubrimiento de América, se desplazaron las rivalidades europeas a otro continente y el nacionalismo emergente de los países europeos se transformó en un imperialismo de ultramar.<sup>11</sup>

El descubrimiento de América implicó abrir la mente al conocimiento físico del mundo y a despejar caminos para lograr mejores posibilidades de desarrollo. No obstante, la extensión colonialista, sumió al viejo mundo en la negación de sus aspiraciones de igualdad. El Mar Caribe que había sido escenario del encuentro de dos líneas de civilización se convirtió en teatro de enfrentamiento entre las potencias de la época, y las islas, en objeto de la rapiña imperial. La *Bula Intercoetera*, emitida por Alejandro VI en 1493, que dividió el mundo para la colonización de españoles y portugueses, en nada fue acatada por los otros reyes de la cristiandad europea que no se resignaban a quedar fuera del reparto. A Francisco I de Francia se atribuye haber expresado airadamente: "Quisiera ver en qué parte del Testamento de Adán se me excluye de una parte de la Tierra".

En gran medida, el Nuevo Mundo lo fue porque aquí se quiso le-

<sup>10</sup> "Un Estado hacía más compacta su organización, a fin de ser fuerte contra sus rivales, y la fuerza que adquiriría en la lucha por el poder fortalecía, a su vez, su gobierno en el interior." Clark, George, *La Europa Moderna. 1450-1720*, México, Fondo de Cultura Económica, 1975, p. 33.

<sup>11</sup> Lipson, Leslie, *Los grandes problemas de la política*, México, Limusa Wiley, 1964, pp. 343 y ss.

vantar una nueva concepción de la vida, que superara las frustraciones de una Europa desgastada en guerras intestinas.<sup>12</sup> Uno de los ejemplos más luminosos de esta actitud fue la labor de Vasco de Quiroga, Tata Vasco, que en la Nueva España emprendió la tarea de fundar los pueblos hospitales de Santa Fe.<sup>13</sup> El modelo que inspiró a estas colectividades fue la *Utopía* de Tomás Moro, el anhelo de crear un sistema de convivencia, nuevo y perfecto. Los indígenas eran pasta dúctil para la enseñanza y el adoctrinamiento. Con ellos era posible ensayar el llamado a la utopía del santo inglés. Sólo que, a diferencia de lo que ocurrió con el esquema frío de las células sociales diseñadas desde el gabinete de la cancillería británica, en los pueblos hospitales de Santa Fe había dos notables innovaciones que la vida impuso: la caridad cristiana que irradió Tata Vasco y la nutriente humana de los indios, su inteligencia y su creatividad artística.<sup>14</sup> La vida, como siempre, superaba en posibilidades a los más refinados ejercicios de imaginación.

Mucho quedó del mestizaje biológico y espiritual de las dos civilizaciones. Sin embargo, el orden igualitario se negó a las nuevas tierras, a pesar de las defensas humanistas y visionarias de Francisco de Vitoria, desde Salamanca, y de fray Bartolomé de las Casas en la evangelización y en la célebre polémica indiana con Ginés de Sepúlveda.<sup>15</sup>

Y ante el fracaso de la igualdad tuvo que venir la respuesta dialéctica. En el vientre de Europa se fraguaba el cuestionamiento total al orden divino. La Revolución Francesa trajo al pueblo como protagonista histórico. La Declaración Francesa de Derechos del Hombre proclamó a la nación como depositaria de la soberanía.<sup>16</sup> La fuente

<sup>12</sup> O'Gorman, Edmundo, *La idea del descubrimiento de América*, 2a. ed., México, UNAM, 1976, p. 413.

<sup>13</sup> "Don Vasco es uno de los más grandes civilizadores de México. Su obra debiera haber superado el pequeño círculo de eruditos y especialistas... Un hombre que influye en su tiempo y la trasciende hasta llegar viva a nuestros días es digna de ser tomada en cuenta y, sobre todo, de ser explicado." González Pedrero, Enrique, *La riqueza de la pobreza*, México, Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1979, p. 116.

<sup>14</sup> "Moro habla de un mundo ideal, con hombres también ideales. Quiroga funda una utopía compuesta por la simplicidad de los indios.

...La concepción de la vida de Quiroga es cristiana. A la luz del cristianismo expone sus ideas; con el cristianismo entreteteje la vida de los indios." Moreno, Rafael, "El Humanismo Social de Vasco de Quiroga", en *Memoria de la Mesa Redonda sobre Vasco de Quiroga*, México, Instituto Dr. José María Luis Mora, 1982, pp. 13 y ss.

<sup>15</sup> Ver Menéndez Pidal, Ramón, *El Padre Las Casas y Vitoria*, 2a. ed., Madrid, Espasa Calpe, p. 152.

<sup>16</sup> La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, proclamada por la Asamblea Nacional de la Francia Revolucionaria estuvo en el Artículo III la piedra fundamental del nuevo edificio político-jurídico: "Esencialmente la nación es la fuente de toda soberanía; ningún individuo o grupo de hombres, ten-

de legitimidad dio un sesgo histórico formidable, de la cúspide de un orden abolido, de la experiencia del Estado absolutista, a la base de una nueva pirámide social. El individuo se transformó en una nueva noción política: el ciudadano y, la unión de los individuos, el pueblo, a partir de entonces, se constituyó en la fuente primordial del poder, políticamente organizado.

Así, al sistema de participación de los Estados en un plano de igualdad, se sumó la influencia vitalizante, desde el plano doméstico, de los movimientos democráticos, encabezados por la Revolución de Independencia de Estados Unidos y la Revolución Francesa, ambas de fines del siglo XVIII. Con ellas aparecieron nuevos principios reguladores y la inauguración de una vertiente de replanteamientos que algunas décadas después impulsarían los países latinoamericanos.

El Continente Americano se configuró como un grupo de Estados independientes y se animó de nuevas concepciones de organización social: la soberanía popular, la representatividad, la división de poderes, en lo interno. Hacia el orden internacional se amplió numéricamente la sociedad de la época y se introdujo un proceso gradual, no exento de contradicciones, de democratización internacional. El molde europeo de la sociedad internacional igualitaria tendría que llenarse de una substancia revolucionaria, aportada por los agentes de reciente ingreso.

Sabido es que la Doctrina Monroe de 1823<sup>17</sup> en su origen excluyó la colonización europea de América; proyección semejante correspondió al Congreso de Panamá de 1826. Ya liquidada la aventura napoleónica, Europa, a través del Congreso de Viena de 1815, volvía por sus fueros, proclamando el derecho de intervención y postulando como vértice fundador de la organización política a la legitimidad dinástica.

Tuvo que reestablecerse la igualdad de los Estados en una dimensión ampliada y se apuntalaron enérgicamente los principios rectores de un nuevo orden mundial. Contra la legitimidad dinástica, el pueblo irrumpió controlando asuntos importantes de la política exterior. De ahí la figura de la ratificación de los tratados, la participación del Senado en el nombramiento de agentes diplomáticos, para la declaración de guerra; etcétera. Contra el intervencionismo de la Santa Alianza, se antepuso el respeto al derecho, el sometimiento de los extranjeros a las leyes y tribunales nacionales, la limitación de la protección diplomática,

drá derecho a ninguna autoridad que no provenga expresamente de ella." Heer, Friedrich, *Grandes Documentos de la Humanidad*, Barcelona, Mundo Actual de Ediciones, 1979, p. 110.

<sup>17</sup> Donovan, Frank, *Historia de la Doctrina Monroe*, México, Editorial Diana, 1966, p. 213.

el no cobro de deudas por la fuerza. El escenario fáctico se dilató y, progresivamente, el esquema regulador adoptó nuevos contornos y nuevo contenido. Formalmente se revitalizó la composición de la sociedad, pero, todavía, con un carácter relativo.

Perdido el continente americano para la acción colonialista, los imperios voltearon su ambición a los continentes de Asia y África. El Congreso de Berlín de 1885 concedió títulos de validez a la expansión metropolitana en ultramar.<sup>18</sup> La democracia nuevamente era anhelo interno, desdoblamiento ficticio hacia los pueblos débiles, hipocresía decimonónica, dialéctica simple del poder, negación del concurso universal.<sup>19</sup> Esto ocurría ya a fines del siglo XIX cuando la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano era casi centenaria.

Sin embargo, la Europa monopolizadora de los bienes económicos, impulsora de las maravillas artísticas y culturales, tendría que cambiar lo que se ha llamado "sus reservas de porvenir" por el *germen de la destrucción*. Desviada la competencia hacia otros escenarios geográficos primero América y después África y Asia, retornaría a enseñorearse del Viejo Mundo que pagó su tributo de muertos en aras de la hegemonía y vivió todos los excesos imaginables e inimaginables con el concepto de la guerra total en los dos conflictos mundiales.<sup>20</sup>

En el momento culminante de la I Guerra Mundial estalló la Revolución bolchevique de 1917. Si la Revolución Francesa sacudió en sus cimientos al principio de la legítima dinastía y puso en entredicho la procedencia histórica de una clase, la nobleza, la Revolución de Octubre imponía una nueva concepción del sistema económico y de la organización político-social, substituyendo los principios de liberalismo decimonónico, la libre empresa, la libre competencia, el dejar hacer y el dejar pasar, por un modelo de economía centralmente planificada.

<sup>18</sup> Siempre han existido justificaciones pseudohumanistas para la conquista y la expansión colonial. La colonización de la América Española se produjo con miras a la evangelización. La proyección de Europa sobre África y Asia no dejó de presentar pretextos altruistas. "Kipling habló de la responsabilidad del hombre blanco, la que constituía en sí misma un alegato por la superioridad racial. Sin embargo, estos factores son secundarios si se comparan con los motivos económicos que contribuyeron a desencadenar las grandes energías imperialistas que comenzaron a actuar en todo el mundo desde 1885." Mommsen, Wolfgang J., *La Época del Imperialismo. Europa 1885-1918*, México, Siglo XXI, 1971, p. 7.

<sup>19</sup> Mommsen enjuicia de la siguiente manera la expansión colonialista hacia África y Asia: "Hacia 1885 este proceso de expansión de la civilización europea en todo el globo sufre una violenta aceleración: en pocos años se convirtió en una auténtica carrera de las potencias europeas tras los territorios de ultramar aún "libres", a la que, a partir de 1894, se sumaron también Japón y los Estados Unidos". *Idem*, p. 133.

<sup>20</sup> Un estudio actual de interés sobre este tema: Gómez Robledo, Alonso, "La historiografía y el estudio de los orígenes inmediatos de las guerras mundiales", *Anuario de Relaciones Internacionales*, México, UNAM, 1981, pp. 137-175.

Superada la etapa de hostilidades que desataron las grandes potencias, la consolidación de la Unión Soviética acarreó varias consecuencias hacia el orden internacional: "se constituyó en un polo político-militar-económico, opuesto al occidental; surgieron, a pesar de los antagonismos irreductibles, formas de colaboración con el bloque rival, tal como aconteció en la II Guerra Mundial; y se desarrollaron sus propias concepciones e interpretaciones sobre la vida internacional, tanto hacia dentro del propio bloque, como hacia el bloque rival.

El producto positivo de los dos desgarramientos mundiales fueron las organizaciones internacionales de vocación universal: la Sociedad de Naciones, con el Tratado de Versalles de 1919, y las Naciones Unidas, con la Carta de San Francisco de 1945. El efecto devastador de las dos guerras mundiales arrojó la necesidad de estructurar la cooperación sobre cimientos institucionales, para evitar los desenlaces funestos de 1914 y 1939.<sup>21</sup>

En el trasfondo histórico la epidemia nacionalista que alcanzó su esplendor heroico final en Europa, con la unificación de Italia y de Alemania, se reproducía en su propio instante en la escala planetaria, con aquellos pueblos a los que se impuso el yugo colonial y la inertizante condición de objetos.

Los pueblos africanos y asiáticos, también con el desarrollo de los sentimientos nacionales, la aparición de líderes nativos, el efecto demostración de la independencia de otros pueblos, con su participación importante en la Segunda Guerra Mundial, reclamaron el rango de sujetos de una nueva vertiente de la historia humana, protagonizando, además, los intentos de reforma del orden mundial imperante.

En la Conferencia de Bandung de 1955 se levantó la bandera del no alineamiento, del neutralismo activo, de la opción tercera frente a la rigidez amenazante de la guerra fría. Nació la tesis de la coexistencia pacífica que era el llamado a los bloques rivales para definir un sistema de convivencia que descartara la confrontación armada, necesariamente nuclear, y que implicaría, como desenlace inevitable, el suicidio universal.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Sin embargo, el orden de 1945, no obstante la evolución del género humano, sigue siendo limitado y defectuoso. En el seno del Comité Especial encargado de examinar los principios de derecho internacional relativos a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados, fundado por las Naciones Unidas en 1963, revivió el marco limitante del sistema internacional imperfecto. Carrillo Salcedo resume en forma bastante expresiva esta situación diciendo: "El Derecho Internacional no es un ordenamiento lo bastante coherente, preciso o completo para poder subordinar la soberanía estatal a sus normas." Carrillo Salcedo, Juan Antonio, *Soberanía del Estado y derecho internacional*, Madrid, Editorial Tecnos, 1969, p. 67.

<sup>22</sup> La coexistencia pacífica como tesis moderna tiene dos vertientes. Una de ellas

En otra dirección, el movimiento reclamó el respeto a las nuevas entidades estatales, a su voluntad de independencia con respecto a los polos de dominación. Para ello se formuló un conjunto de principios que no eran realmente una innovación revolucionaria, sino, solamente, la reiteración de principios planteados a lo largo de la evolución de la sociedad internacional moderna y que en el entorno de la época exigían reiteración, precisión y ampliación. Estos eran: la no intervención, la autodeterminación de los pueblos, la igualdad soberana de los Estados, la solución pacífica de las controversias, encontraron énfasis novedoso y abogaron por la participación igualitaria en la sociedad mundial.

La Carta de las Naciones Unidas de 1945 había ordenado la cooperación del mundo de la posguerra, inspirada en un espíritu democrático. Pero ofrecía, cuando menos, dos vicios de origen. La estructura oligárquica del Consejo de Seguridad y el hecho de que se considerara legal el colonialismo.<sup>23</sup>

La composición del Consejo de Seguridad incluyó a cinco miembros permanentes con derecho de veto en las votaciones: Estados Unidos, Francia, Reino Unido de la Gran Bretaña, República Popular de China y Unión Soviética. Este régimen de privilegio a favor de las grandes potencias ha devenido en la parálisis de la organización en el campo sensible del mantenimiento de la paz.

La cooperación en este nivel institucional ofrece avances e, igualmente, contradicciones insalvables. Como consecuencia del aumento de miembros en las organizaciones internacionales, ha aumentado también el número de representantes en diversos órganos. El principio de la equitativa distribución geográfica para las designaciones ha funcionado como resorte para alcanzar la participación de los nuevos agentes del orden mundial.

Con todo, el Consejo de Seguridad conserva su composición oligárquica y el uso impune del derecho de veto. Cuando un solo Estado

es impulsada por los países del llamado Tercer Mundo, a partir de la Conferencia de Bandung de 1955 e implica el llamado para que la aparición de un nuevo Estado no fuere interferida violentamente y para que las diferencias entre los dos bloques de poder se resolvieran por vía pacífica. La otra vertiente fue difundida por Nikita Jrushov en el XX Congreso del Partido Comunista de la URSS en 1956 y significó la posibilidad de coexistencia pacífica entre regímenes sociales diferentes y que la transición al socialismo, la conquista del poder por la clase obrera, puede ocurrir no nada más por vía de violencia, sino también por vía pacífica. Ver Furtak, Robert K., "Revolución Mundial y Coexistencia Pacífica", *Foro Internacional*, México, núms. 25 y 26, 1966, pp. 1-28.

<sup>23</sup> Seara Vázquez, Modesto, *Tratado General de la Organización Internacional*, México, FCE, 1974, pp. 149 y ss.

puede paralizar la acción de todo el conjunto institucional, la cooperación podrá darse en radios limitados, aceptados previamente por conveniencia entre las partes, pero la democracia es y será una pálida quimera que se desmorona todos los días, para reconstruirse con discursos y con la ilusión de un mundo no totalmente infeliz.

La fatiga anímica brota naturalmente al enfrentar la sucesión interminable de conflictos en los que se involucran las grandes potencias contra países sin recursos defensivos. En octubre de 1983 ocurrió la invasión contra Granada. Poco más atrás en el tiempo está la Guerra de las Malvinas y la invasión a Afganistán, Estados Unidos y la Unión Soviética interpusieron la impunidad que les concede el veto en el Consejo de Seguridad. Y el Reino Unido de la Gran Bretaña, aunque fue atacada en primer término el 2 de abril de 1982, también concedió nula atención al órgano encargado de mantener la paz y la seguridad internacionales.

La Asamblea General ha devenido un contrapeso político importante. Se diagnostica una confrontación interinstitucional, un interjuego entre las mayorías en la Asamblea y los miembros permanentes del Consejo de Seguridad.<sup>24</sup>

Precisamente fue el órgano deliberativo el que tomó en 1974 un grupo importante de decisiones. Recuérdese la adopción de la Declaración sobre un Nuevo Orden Económico Internacional en la VI Asamblea Extraordinaria sobre Materias Primas, el reconocimiento en calidad de observador de la Organización para la Liberación de Palestina, la aprobación de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados y la no admisión en los trabajos de la Asamblea a la Delegación de Sudáfrica. Siendo el receptáculo de todos los Estados miembros, en un plano de igualdad, órgano democrático por excelencia, y actuando en consecuencia, recibió calificativos del secretario de Estado, Kissinger, y del embajador norteamericano ante la Organización, Moynihan, que merecen la inmortalidad: "La tiranía de las mayorías" y "El cascarón vacío".

Lo de menos es que los actos de la Asamblea General carezcan formalmente de fuerza vinculante. Lo grave es que los directores y voceros de la política exterior de una de las superpotencias no estén dispuestos a aceptar el dictamen de una mayoría abrumadora para llenar a la democracia formal de un contenido verdaderamente democrático con la adopción de regímenes justos.

Vale la pena señalar lo suficiente que la Asamblea General, insultada y todo, es guía del sentir y del pensar mundial, y que la adopción

<sup>24</sup> *Idem*, pp. 128 y ss.

de resoluciones por una inmensa mayoría o, más aún, por consenso, les da un peso político incontestable y ha despejado una nueva avenida de regulación denominada "costumbre instantánea". Esta sería la adopción inmediata de una norma jurídica, a través de un nuevo método que no es convencional y que no es estrictamente consuetudinario por no existir una repetición de conductas. Y sin embargo, merced al consenso, por la aprobación unánime o por la de la mayoría de Estados, se consolida instantáneamente la norma jurídica.

Nadie podrá desestimar las contribuciones de la Asamblea General para la confección de nuevos regímenes. Así, por ejemplo, el derecho del espacio extratmosférico se maduró en el seno del órgano deliberativo a través de diversas resoluciones.<sup>25</sup> Los derechos humanos han sido impresos de un vigoroso estímulo y de atenta vigilancia por la Asamblea. Y uno de los principios revolucionarios "El Patrimonio Común de la Humanidad" que persigue una explotación equitativa de los minerales que reposan en el fondo del mar, ha sido empujado por la comunidad mundial representada en la Asamblea.<sup>26</sup>

Aquí se presenta una preocupación sobre la proliferación de Estados pequeños. Existe la posibilidad de que sean manipulados por las grandes potencias, pero, en la Asamblea General, puesto que los Estados se encuentran en una posición de igualdad, pese lo mismo el voto de la Unión Soviética que tiene el territorio más grande del mundo, o el de la República Popular de China con una población de mil millones de habitantes, que el voto de los Estados liliputenses. No es de extrañar, entonces, que los grandes Estados hayan mostrado su inquietud para buscar nuevas fórmulas de votación.<sup>27</sup> Contra esta posición, sin embargo, prevalece la naturaleza original de la Asamblea General, como órgano democrático por excelencia de las Naciones Unidas.

Ahora bien, con motivo de la adopción por la Asamblea General de los documentos sobre el Nuevo Orden Económico Internacional, ganada por votación se descubrió que el triunfo formal, importante, sin duda, pues marcaba una dirección revolucionaria a los patrones de regulación, nada, o bien poco podía, sin el concurso de los Estados que votaron en contra y que tenían "la sartén por el mango" en lo que a cooperación económica se refiere.

Ello motivó llevar la discusión del Nuevo Orden Económico Inter-

<sup>25</sup> Seara Vázquez, Modesto, *Derecho y Política en el Espacio Cósmico*, México, UNAM, 1981, p. 168.

<sup>26</sup> Székely, Alberto, "La Convención del Mar", *Proa*, México, núm. 3, año 1, 1982, p. 5-10.

<sup>27</sup> Rapaport, Jacques, *et al.*, *Small States and Territories. Status and Problems*, New York, Arno Press, 1971, p. 216.

nacional a la Conferencia de París, conocida como Diálogo Norte-Sur, lo que implicó menguar las posibilidades de influencia de la Asamblea General en asuntos cruciales y establecer foros paralelos que probaron la misma impotencia para alcanzar los resultados.<sup>28</sup>

Asimismo, y en la línea de las negociaciones multilaterales que han patrocinado las Naciones Unidas, se ha presentado la propuesta de que diversas materias se turnen a las agencias especializadas, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, en donde los países capitalistas tienen influencia dominante por los sistemas de votación en vigor, que corresponden a las aportaciones económicas de los miembros. Este grupo de países sostiene que las decisiones que se tomen en las instituciones financieras sean finales y que, de haber acuerdo, se transmitan a la Asamblea General para su proclamación, pero sin que exista la facultad de revisión o modificación. Se intenta quitarle el piso a la acción democrática de la mayoría y trasladar la discusión y la aprobación de un régimen vital para el progreso del género humano en instancias dominadas por los grandes países capitalistas.

Los triunfos declarativos de 1974 probaron que la oposición minoritaria de los países poderosos bloqueó la implantación de un Nuevo Orden Económico Internacional que no pasó de la proclama. Por desgracia, en un mundo polivalente, caracterizado por acusados egoísmos y concepciones radicalmente antagónicas de la cooperación mundial, exigir el consenso es condenar a las discusiones a un callejón sin salida. Esta situación se vive actualmente con la culminación de las negociaciones de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar que, después de nueve años de arduas negociaciones, llegó en diciembre de 1982 a la firma de una nueva Convención sobre el Derecho del Mar.

Estados Unidos, por medio de la Administración Reagan, se pronunció por la decisión de no suscribir el paquete normativo para los océanos que casi toda la sociedad internacional ha aceptado, en virtud de que no asegura satisfactoriamente sus intereses en la regulación específica del régimen de los Fondos Marinos y Oceánicos.<sup>29</sup>

La otra deficiencia original de las Naciones Unidas fue que la Carta no llegó a prohibir el colonialismo.

La Carta de San Francisco de 1945 había ordenado la cooperación del mundo de la posguerra, inspirada, como se ha dicho, en un espí-

<sup>28</sup> González Souza, Luis y Ricardo Méndez Silva, *Los Problemas de un Mundo en Proceso de Cambio*, México, UNAM, 1977.

<sup>29</sup> "La Nueva Convención sobre Derecho del Mar", *Crónica de la ONU*, Nueva York, febrero 1983, vol. XX, pp. 3-11.

ritu democrático. Sin embargo, en el capítulo XI se contuvo una Declaración sobre Territorios no Autónomos. Así se llamaba, con elegante barniz, a los territorios coloniales. La Declaración comprendía la obligación para las potencias administradoras de proveer al desarrollo del gobierno propio y al desenvolvimiento de libres instituciones en los territorios. Pero no se mencionaba nada sobre independencia política de los países sometidos y, en cambio, esa administración que había sido producto de la expansión violenta, fue bautizada como "un depósito sagrado de civilización".

Otra vez, en los umbrales del mundo contemporáneo, se hacía visible la eterna dualidad del orden ideal, altruista en los principios reguladores para los Estados poderosos y los constituidos, y la negación de la personalidad, el rechazo a la potencialidad creadora y participativa de los pueblos subyugados.

Roosevelt, Stalin, Churchill, los arquitectos principales de la Carta de las Naciones Unidas, recibirían diez años después, en Bandung, la respuesta de los condenados de la Tierra, como los llamó Franz Fanon. Por sus voceros, Nehru, Tito, Sukarno, los pueblos dependientes, presentaron el reclamo de la independencia política. El movimiento inundaría al mundo y a las propias Naciones Unidas, que en 1960, superando la miopía histórica de los países colonialistas, lograron adoptar la Carta Magna de la Descolonización, la Resolución 1514 (XV) de 1960 sobre Concesión de la Independencia de los Países y Pueblos Coloniales.<sup>30</sup>

Constituyó la Resolución un parteaguas de la cooperación institucional. Y así, los movimientos de liberación nacional que en el desierto y en las selvas luchaban por la independencia se vieron acompañados jurídica e institucionalmente. Ellos serían los verdaderos artífices de la libertad. Pero el colonialismo consagrado por el Congreso de Berlín y tolerado por la Carta de las Naciones Unidas quedaba abolido para siempre, como opción legal.

El concierto europeo que siguió la doctrina constitutiva para reconocer a nuevos Estados, quedó definitivamente desplazado en sus fundamentos y mecanismos de acción. Fue proclamado el derecho de todas las comunidades subyugadas a erigirse en Estados independientes.

El aumento numérico de Estados ha sido recibido como prueba de un cambio cualitativo en el mundo. La posibilidad de que los nuevos Estados se agrupen en masa en torno a una causa común significa ventajas indudables. Verdad es que el proceso de descolonización ha

<sup>30</sup> Gros Espiell, Héctor, *The Right to Self Determination. Implementation of United Nations Resolutions*, Nueva York, ONU, 1980, p. 86.

derrumbado el orden que implantaron las viejas metrópolis. El mapa del mundo en 1945 estaba cubierto de los manchones negros de los espacios sometidos al yugo colonial. Un vistazo rápido a esa geografía de voracidades imperiales colocaba en la esfera de la dependencia a la casi totalidad del Continente Africano, a todo el Subcontinente Indio, a grandes extensiones de Asia y Oceanía, al mosaico multirracial y multilingüe del Caribe. Eran, según cálculos, 750 millones de personas las que vivían en territorios dependientes. Para fines de 1982 los seres que habitaban en territorios no autónomos sumaban cuatro millones.<sup>31</sup> Un descenso espectacular. Más notable todavía, si consideramos que aquellos 750 millones de almas de 1945, a cifras de 1982, ascendían a muchos millones más por el aumento de la población.

Son relativamente pocos los territorios que se ubican todavía bajo régimen colonial. Los más importantes, en función del conflicto que conllevan y de la amenaza a la paz y a la seguridad internacionales de que están rodeados son el Sahara Occidental, el Archipiélago de las Malvinas, Namibia y Puerto Rico. El Reino Unido mantiene bajo su administración diversas islas, principalmente en el Caribe. Estados Unidos tiene a las islas del Pacífico en administración fiduciaria estratégica, a las Islas Vírgenes y a la Samoa Americana.<sup>32</sup>

En el momento actual, ya ganada la democracia formal internacional, a través del proceso de descolonización y de la fundación de una sociedad universal, los nuevos países han caído en dos vicios que desvirtúan el modelo democrático ideal. En numerosos casos han desembocado en regímenes internos represivos y autoritarios y se han encaminado hacia la constitución de centros subregionales hegemónicos, contraponiéndose a países de la misma categoría, haciendo de la coexistencia pacífica una evocación nostálgica y repitiendo en el terreno de los hechos el escalonamiento del poder entre los Estados a nivel regional.

Las influencias antidemocráticas que reinan en la realidad se han multiplicado. Paradójicamente, si un día la evolución de la vida internacional propició el aumento cuantitativo de participantes, en abundantes casos no parece que se haya revitalizado el orden democrático internacional, cosa en la que incluyen retrocesos internos de los nuevos Estados. Las peticiones reiteradas para la democratización de las relaciones internacionales y para la instauración de un nuevo orden económico internacional, cuantas veces no son más que un ropaje de retórica centelleante para esconder las desviaciones del plano interno.

<sup>31</sup> "Descolonización", *Crónica de la ONU*, Nueva York, vol. XIX, núm. 10, Noviembre 1982, pp. 48-55.

<sup>32</sup> *Ibidem*.

No puede negarse que la liquidación histórica de los imperios es irrefrenable y que siembra al mundo de nuevas posibilidades y esperanzas. Con todo, hay algunos elementos que impiden el aplauso total al proceso. Están surgiendo a la vida independiente nuevos países de pequeñez extrema. El último de ellos, en 1983, es San Cristóbal Nieves, que ya logró su ingreso a las Naciones Unidas en el XXXVIII período de sesiones de la Asamblea General. Este nuevo Estado tiene una extensión territorial de 261 kilómetros cuadrados y cuenta con una población de 44 000 almas.<sup>33</sup>

Deberá aceptarse la premisa, hasta ahora no desmentida por la historia, de que las metrópolis nunca han preparado a las colonias para la independencia. Siempre han alegado que los territorios no se encuentran en condiciones de llevar una vida independiente, pero jamás han hecho nada por estimular un desarrollo interno autosuficiente.<sup>34</sup> Así las cosas, y víctimas los territorios de una explotación ancestral, carecen de infraestructura económica, de cuadros técnicos y profesionales.<sup>35</sup> Aunado esto a la reducida extensión geográfica y a su aislamiento no se nos muestran, por desgracia, como opciones viables: Si los países tradicionales se han visto obligados a embarcarse en procesos de integración económica para ampliar los espacios y las posibilidades de desarrollo, no se antoja estimulante la proliferación de miniestados.<sup>36</sup> Aún Estados Unidos, una superpotencia, ha manejado la conveniencia de crear junto con Canadá y México, un Mercado Común de la América del Norte.<sup>37</sup> ¿Qué destino le espera a los nuevos países de pequeño territorio y recursos escasos?

Lo grave del caso es que estos países por su debilidad y por las carencias que enfrentan pueden sumarse a las causas de las grandes potencias. Así aconteció con la invasión de Estados Unidos contra Granada a fines de octubre de 1983, donde un grupo de pequeños países del Caribe respaldaron la agresión norteamericana. No estoy, por supuesto, en contra de la descolonización. Habrá simplemente que

<sup>33</sup> *Idem*, pp. 45-55.

<sup>34</sup> Zahar, Renato, *Colonialismo y enajenación. Contribución a la Teoría Política de Frantz Fanon*. 3a. ed., México, Siglo XXI, p. 132.

<sup>35</sup> "En poco más de un decenio, cerca de la tercera parte de la población del mundo a la sazón se vio liberada de la soberanía extranjera. Para los países pobres descubrieron que con menores recursos y conocimientos, y con escasas oportunidades de utilización de las que tenían, eran en realidad menos libres que los países ricos..." Tinbergen, *op. cit.*, p. 29.

<sup>36</sup> Vital, David, *La supervivencia de los pequeños Estados*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1975, p. 283.

<sup>37</sup> Méndez Silva, Ricardo, "México ante el Mercado Común de la América del Norte". *Anuario Jurídico VII*, México, 1980, pp. 145-155.

detectar los aspectos negativos que plantea un nuevo orden de cosas y perseguir una estela novedosa de soluciones.

El colonialismo ha dejado profundas huellas en lo material y en lo espiritual. No es fortuito que los actuales países deprimidos económicamente, que padecen atrasos formidables hayan sido los que vivieron la noche colonial. Ciertamente hay responsabilidad interna en el fracaso, pero los condicionamientos de la pobreza extrema fundan su origen en las deformaciones históricas.

Los vicios estructurales de la Organización de las Naciones Unidas corrieron paralelos a una sociedad internacional deformada por la confrontación bipolar. La parálisis del Consejo de Seguridad se explica, en parte, por el sistema de votación, pero, en buen grado, por la ramificación de intereses de las superpotencias a prácticamente todos los confines del mundo.

La bipolaridad ha implicado, desde una perspectiva, una competencia cerrada por el predominio global. Sus manifestaciones: la carrera armamentista, la estrategia de la era nuclear, el forcejeo constante. Desde otra perspectiva, los arreglos eventuales entre las superpotencias que comprenden la división de zonas de influencia en el mundo en detrimento de los países medios y pequeños.

El mundo moderno pone a prueba las posibilidades de un efectivo concurso democrático internacional. La evolución política interna ha venido sembrando un distanciamiento grave entre los cuadros dirigentes, los establecimientos político-burocráticos, los cuerpos tecnocráticos, que obedecen cada vez, en mayor medida, a procesos de selección divorciados de una auténtica representatividad. Con independencia de los signos ideológicos, la elección para los puestos gubernamentales o las nominaciones y designaciones corresponden a intereses de la cúpula y no al mandato de la base. En este orden de ideas, los Estados son representados ante el orden internacional por gobiernos que abogan idílicamente por una democracia internacional, negada en lo interno.

La humanidad, como realidad tangible, participa escasamente en los procesos institucionales y formales del plano internacional. Los logros democráticos son generalmente una superestructura irreal. Y así, los gobiernos, separados de su base, es más fácil que se unan en complicidad con gobiernos en situación semejante, o con aquellos que tienen intereses a través de la constitución de zonas de influencia.

Se acelera el círculo vicioso de la antidemocracia. Los argumentos de la democracia internacional se alegan para aplastar los brotes democratizadores y reformadores de las poblaciones.

Es tanto más preocupante el síntoma, cuanto que los problemas socioeconómicos se agravan, las carencias se acumulan, y las multitudes desheredadas se hunden en la desesperanza de lo cotidiano. La miseria al no encontrar cauces de justicia social provoca la dicotomía de la violencia y la represión. Aun en sociedades avanzadas, en Estados constituidos, disturbios de índole diversa, económica, política, racial y nacional, han conducido al extremo del terrorismo que, a su vez, estimula la rigidez estatal y la limitación de garantías individuales que un día fueron difícil conquista.

La aparición de nuevos y poderosísimos agentes, las empresas transnacionales<sup>38</sup> minan desde dentro y contienen desde fuera, vía sus estrategias mundiales, el poder de decisión de los Estados, por la permeabilización gradual de su influencia o por la oposición abierta o clandestina. Este brazo privado del capitalismo se complementa con el circuito de instancias internacionales, el Banco Mundial, el BID, el GATT que obedecen a una clara línea de desarrollo, que puede operar como un supramodelo, imponiendo fórmulas económicas con una inevitable repercusión en lo político. Sin que representen un sistema supranacional, sí están en condiciones de imponer soluciones al plano doméstico, orientar hacia una tendencia y privatizar al Estado.

Los gobiernos aquí pueden transformarse en súbditos de una cúspide institucional internacional, asegurando intereses de consorcios transnacionales, de inversionistas nativos, y actuando como contención a las mayorías marginadas. La retroalimentación de la democracia palidece. Se conforma una nueva piramidación fáctica en la que el basamento no decide, no es destinatario de políticas, no legitima. La toma de decisiones se delega o se fractura, los regímenes no obedecen a una auténtica decisión popular. Los gobiernos aparecen como una intermediación híbrida.

Otro obstáculo a la democracia lo constituye la militarización del mundo.<sup>39</sup> La oposición de las dos superpotencias impone el riesgo creciente de una confrontación bélica que conduciría al exterminio universal. Al margen de este desenlace que el "equilibrio del terror" se empeña en contener, provoca en tiempos de paz, que los complejos

<sup>38</sup> "Los intereses privados organizados a escala nacional e internacional, han alcanzado, pues, un reconocimiento jurídico internacional limitado (en cuanto organizaciones consultivas), pero no por ello insignificante... Ello en un primer paso, que supone una atenuación del carácter interestatal de la Sociedad Internacional". Truyol y Serra, Antonio, *La Sociedad Internacional*, Madrid, Alianza Universidad, 1974, p. 135.

<sup>39</sup> Cahn, Anne Hession, et al., *Control futuro del comercio de armas*. Publignafics, 1979, p. 187.

industriales y militares, el mando militar, cobren creciente importancia con la agudización del conflicto bipolar, extienda su cobertura de influencia a segmentos dominantes de la economía, llegue a las esferas científicas, académicas, establezca su propio esquema de valores, intereses y jerarquía, constituyendo, en el corazón de la sociedad civil, una sociedad militar prevaleciente.

En numerosos países de desarrollo medio y de escaso desarrollo se ha presentado una carrera armamentista que distrae recursos de las tareas internas de desarrollo y que se desdobra en represión hacia adentro y en proyección agresiva hacia afuera. Nota diferencial de la transferencia de armamentos a partir de la década de los sesenta es la colocación de armamento altamente sofisticado y avanzado por negocio.<sup>40</sup> Cambió la tendencia de los años siguientes a la posguerra cuando se trataba de colocar armamento y desecho. Ahora el giro implica gastos formidables, y, sobre todo, el fortalecimiento interno del sector militar y la dependencia jerárquica de los gobiernos adquirentes de la tecnología, el entrenamiento, refacciones y reabastecimiento. La venta de armas, aun cuando tenga lugar por empresas privadas, exige de permisos oficiales sujetos a una política de Estado. El entorno todo perfila a la dependencia de los centros militares.

Las hegemonías subregionales en ocasiones acompañadas de su propia capacidad de fabricación de armamentos reproducen el conflicto bipolar y establecen nuevos escalones de dependencia.

Los problemas económicos del mundo, la imposibilidad del compromiso para reordenar la cooperación mundial, el infructuoso diálogo interhemisférico, cancelar el horizonte de la participación democrática.

En la defensa de los principios que se han establecido para garantizar la igualdad de los Estados son pocas las voces que se manifiestan para abogar por la no intervención, por la autodeterminación, por la solución pacífica de las controversias. Es más sencillo rendirse al poder y hundirse en el escepticismo. Ciertamente no se ve esperanzador el futuro de la humanidad, pero nadie podrá negar que los avances, las transformaciones significativas de las sociedades, no se han dado con la derrota moral de los serviles.

Un signo alentador son los movimientos pacifistas en los países que podrían ser teatro directo e inmediato de una guerra nuclear. Por cientos de miles, millones, incluso, en una sola concentración, han salido a las calles a pronunciarse contra el emplazamiento de proyectiles nucleares en sus países. A ellos se ligan los movimientos ambientalistas que tienden a constituirse en fuerzas políticas autónomas, de enorme

<sup>40</sup> *Ibidem.*

influencia para la corrección de las políticas. Vale el optimismo, a pesar de las contradicciones colosales de la sociedad internacional contemporánea. Quizás a esta evolución en el plano interno le toque marcar decisivamente un nuevo rumbo a la democracia precaria e imperfecta del concierto de Estados.

Ojalá, de otra manera, la civilización, hoy interdependiente y planetaria, sentada en un barril de megatonnes y acosada por el agotamiento de los recursos y por el deterioro de los ecosistemas, no sobrevivirá. La violencia unilateral y parcial se encamina a la violencia multilateral y generalizada.

El primer paso de la esperanza para que se salve la civilización humana es conocer sin velos la realidad, para tratar de cambiarla. Eso toca a la inteligencia de las generaciones presentes, al esfuerzo propio. Que el porvenir se abra otra vez a los hombres de miras humanistas, dispuestos a fundar pueblos hospitales, para un mundo que se ahoga en una crisis económica y moral sin precedente.

Ricardo MÉNDEZ SILVA