

# ¿es posible la paz mundial a través del derecho?

SERGIO AGUILERA BETETA

En una época en que todos los hombres están justamente preocupados de que las naciones, olvidando el derecho, la razón y la existencia moral, tornen a su mutua destrucción, tenemos todos mayor necesidad de trabajar por el día en que el derecho pueda gobernar naciones como gobierna dentro de ellas. <sup>1</sup>

JOHN F. KENNEDY

Debido al hecho de que la guerra ha sido constante en la historia de la humanidad y a que ha llegado a ser la institución central de las relaciones internacionales, mucha gente la acepta como un fenómeno natural. Esto es verdad también, en tanto que la política internacional ha sido siempre reconocida por todas las naciones como lo que es, principalmente, política del poder; <sup>2</sup> y el conflicto el medio a través del cual ésta se conduce.

Entre las diversas teorías del conflicto, que corresponden a los diversos significados que se dan a esa palabra, hay una línea divisoria entre aquellas que toman al conflicto como algo dado y estudian la conducta asociada con él, y aquellas que tratan al conflicto como un estado patológico y buscan sus causas y su tratamiento. <sup>3</sup> De acuerdo con esta distinción, y para los propósitos de este trabajo, entenderemos al conflicto en este último sentido, lo mismo que a la guerra, que siendo una de las muchas situaciones legales anormales comprendidas por el conflicto, es uno de los numerosos procedimientos que se utilizan para su salución. <sup>4</sup>

En nuestros días, más que nunca la guerra es considerada como un problema que confronta la humanidad. El crecimiento de la opinión en el sentido de que la guerra es un problema de cuya solución depende la existencia de la humanidad, puede atribuirse a varios

cambios que han ocurrido en el último siglo, y especialmente en los últimos veinticinco años en las ciencias y en las técnicas, cambios que se manifiestan en primer lugar en los campos de las comunicaciones y de la invención militar, con serias repercusiones en el cambio social. Debido a que el mundo se está haciendo más pequeño, a que los cambios ocurren más rápidamente, a que las guerras son más destructivas y debido a que los pueblos están más conscientes de la responsabilidad humana ante la guerra, la recurrencia de ésta se ha convertido en un problema para un mayor número de gentes, un número creciente que ha llegado a creer que la eliminación de la guerra de las relaciones internacionales no sólo es deseable sino también posible. <sup>5</sup> Esta última observación está apoyada en el hecho de que la política y las guerras han dejado de ser misterios o secretos, para convertirse en actos humanos que la gente no puede controlar pero en los que sí puede influir. Sin contar con que, además, en el siglo veinte ha ganado mucha aceptación la proposición de que en la guerra no hay victoria sino sólo distintos grados de derrota. <sup>6</sup>

Considerada la guerra como un problema, el siguiente paso es tratar de entender sus causas para que, cualquier explicación de cómo puede lograrse la paz, sea más fácil. Y es en este punto en donde nos encontramos con la necesidad de definir el concepto de guerra. La definición de guerra es más que nada un problema teórico, que sin embargo tiene influencia en la determinación de las causas que llevan a ella,

<sup>1</sup> Presidente John F. Kennedy, *Law Day, USA*, Washington 1963, núm. 3515 Federal Register, xxviii (enero 1963), p. 817.

<sup>2</sup> Raymond Aron, *Peace and War*, New York, Praeger Publishers, 1967, p. 703.

<sup>3</sup> Thomas C. Schelling, *The Strategy of Conflict*, Oxford, Oxford University Press, 1968, p. 3.

<sup>4</sup> Quincy Wright, *A Study of War*, Abridged Edition, Chicago, The University of Chicago, 1964, p. 7.

<sup>5</sup> Quincy Wright, *op. cit.*, p. 5.

<sup>6</sup> Kenneth Waltz, *Man, the State and War*, New York, Columbia University Press, 1968, p. 1.

ya que cada autor puede señalar distintas causas, según la definición de la que parta.

En el sentido más amplio, la guerra es contacto violento de entidades distintas pero similares. Claro está que esto abarca desde una pelea entre animales salvajes hasta la lucha entre dos naciones modernas.<sup>7</sup> Otra definición de guerra considerada clásica es la de Clausewitz, quien la concebía como un duelo en gran escala: "La guerra es un acto de violencia por el que se intenta forzar a nuestros oponentes a hacer nuestra voluntad."<sup>8</sup> Y en otra parte dice que la guerra no es sino la continuación de la relación política por otros medios, sugiriendo con ello que la guerra es una relación entre iguales. En última instancia, la guerra es vista como una forma de conflicto que involucra un alto grado de igualdad legal, de hostilidad, y de violencia en las relaciones de grupos humanos organizados.<sup>9</sup>

Debe observarse que esta última definición implica suficiente solidaridad social en la comunidad de naciones, como para permitir un reconocimiento general de las conductas y de las normas apropiadas de la situación de guerra, y por lo tanto aunque la guerra manifiesta las debilidades de la comunidad de naciones, también manifiesta la existencia de esa comunidad.<sup>10</sup>

Éstas y muchas otras definiciones han sido dadas; la literatura sobre la guerra es vasta, pero se ha llegado a la aceptación de que la definición de guerra no debe hacerse partiendo del análisis de la literatura, sino de un análisis de las guerras mismas, con lo que podremos llegar a determinar las características de la guerra, pero no a definirla.

#### *Las causas*

Se han hecho muchos intentos por dar una explicación de por qué el fenómeno de la guerra ha prevalecido a través de la historia de la humanidad, pero ninguna ha sido enteramente satisfactoria. Ninguna explicación ha sido aceptada por una mayoría de estudiosos y de estadistas; pero más sobresaliente aún es el hecho de que no obstante que casi cada estudioso tiene una teoría de las causas de la guerra, no han lle-

<sup>7</sup> Quincy Wright, *op. cit.*, p. 5.

<sup>8</sup> Carl von Clausewitz, *On War*, London Pelican Books, Editado por Anatol Rapaport, 1968, p. 101.

<sup>9</sup> Quincy Wright, *op. cit.*, p. 7.

<sup>10</sup> *Ibidem*.

gado a ponerse de acuerdo sobre lo que debe considerarse una causa de guerra.

Para algunos, una causa de guerra es una condición, un acto o evento de una guerra particular; y para otros, es una proposición general aplicable a muchas guerras. Una definición muy general dice que una causa es cualquier elemento controlable en el establecimiento del origen, tratamiento, solución, o significado de un problema o situación.

En otro de sus estudios Quincy Wright pasa revista a varias opiniones sobre las causas de la guerra, dando finalmente su propia opinión. Las causas de la guerra para él son: científicas, históricas y prácticas. Por causas científicas él entiende fenómenos medibles, controlables, repetibles y observables. Como causas históricas menciona procesos psicológicos y sociológicos, con intereses económicos, políticos y religiosos. Y como causas prácticas distingue a las manifestaciones de la naturaleza humana, con su complejo de ambiciones, deseos, propósitos, aspiraciones, animosidades e irracionalidades. Luego entonces, de acuerdo con esta clasificación, la guerra tiene causas político-tecnológicas, jurídico-ideológicas, sociorreligiosas y sicoeconómicas. Estas causas suponen, respectivamente, que los beligerantes son poderes que se ven involucrados en la guerra tratando de organizar fuerzas políticas y materiales en áreas cada vez más grandes, que son Estados que entran en guerra en su intento por realizar una unidad legal e ideológica más completa, que son naciones que se ven envueltas en la guerra en un esfuerzo por aumentar la influencia de determinados símbolos políticos, sociales o religiosos; y que son pueblos que entran en guerra para actuar de acuerdo con los patrones psicológicos y económicos prevaletentes. Estos cuatro puntos enfatizan, respectivamente, la técnica, el derecho, las funciones y los móviles de la guerra.<sup>11</sup>

Esta propuesta, a pesar de ser muy buena y de intentar tratar con fenómenos capaces de ser considerados como variables o constantes en una fórmula, no escapa de tener las virtudes y los defectos de la mayoría de las clasificaciones. Es buena porque se puede hacer caber casi cualquier causa dentro de una de sus categorías, pero en su virtud está su defecto, pues por esto mismo resulta muy vaga.

De entre otras clasificaciones, por su importancia, debemos recoger aquí la de Kenneth Waltz, que dedi-

<sup>11</sup> Quincy Wright. "Analysis of the Causes of War", en *The Strategy of World Order*, vol. 1 (Toward a Theory of War Prevention), New York, World Law Fund, 1966, pp. 139-140.

ca todo un libro a discutir su teoría de las causas de la guerra.<sup>12</sup> Waltz procede de manera distinta que Wright, pues en vez de dirigir sus observaciones hacia un conjunto de variables y contantes, realiza un análisis a tres distintos niveles, buscando las causas y culpando, primero al hombre, en segundo lugar al Estado, y en tercero a la anárquica sociedad internacional. Hace la exposición de su teoría a través de tres "imágenes". En cada imagen da una explicación general de las causas de la guerra, culpando sucesivamente, como ya se dijo, al hombre, al Estado, y al carácter de la sociedad internacional.

En la primera imagen muestra cómo la naturaleza agresiva del hombre puede ser, y de hecho es, una causa de la guerra, pero entonces admite que la conducta del hombre es en gran parte producto de la sociedad en que vive, y que esa sociedad es inseparable de la organización política. Así que juzga necesario ir adelante hasta la segunda imagen y ofrecer otra alternativa.

En la segunda imagen se empeña en explicar cómo ciertos Estados, en su búsqueda de poder, prestigio y riqueza, son las causas de la guerra. Pone este autor especial atención en el contenido social económico del Estado, al igual que en su forma política, y hace referencia a cómo los Estados socialistas acusan a los Estados democráticos de ser la causa de la guerra, y a la inversa, y cita un discurso del entonces vicepresidente Nixon en que dijo: "Si no fuera por la amenaza comunista, el mundo libre podría vivir en paz." También señala cómo cada bloque trata de imponer su sistema al otro como una garantía para la paz, y concluye diciendo que de la existencia de uno solo de estos sistemas políticos no se desprende que automáticamente vaya siempre a haber paz entre los distintos sistemas.

En la tercera imagen Waltz parte de la premisa de que el carácter anárquico de la sociedad internacional, por su carencia de un mecanismo de control social, es también una causa de guerra. Al respecto aclara que la estrategia de paz de cualquier país debe depender de las estrategias de paz o de guerra de todos los otros países. Observa que el mundo está sujeto a una constante posibilidad de guerra debido a que dos o más Estados buscan satisfacer sus propios intereses y no hay ninguna organización por encima de ellos en la que puedan confiar para su protección. La solución que implícitamente se plantea en esta imagen es la

<sup>12</sup> Kenneth N. Waltz, *op. cit.*

de un gobierno mundial. Claro está que esto es una solución poco práctica, pues si bien es cierto que con un gobierno mundial ya no habrá guerras internacionales, también es verdad que si éste resulta ineficiente sin duda habrá guerras civiles.

La tercera imagen presenta con claridad el hecho de que, ante la ausencia de cambios tremendos en los factores de la primera y segunda imágenes, la guerra estará perpetuamente asociada con la existencia de Estados soberanos separados.

Cada imagen, de ser tomada en forma optimista, nos proporciona una receta para la paz, pero en forma realista no son sino la descripción de las dificultades cruciales con las que el hombre debe enfrentarse.

Si fuésemos a sacar una conclusión, podríamos decir que, de acuerdo con Waltz, para lograr la paz tenemos que introducir cambios que modifiquen la conducta ya sea de los individuos o de los Estados, o establezcan un orden legal suficientemente fuerte, que termine con la anarquía del actual sistema internacional.

La mayoría de los autores tienen sus propias teorías acerca de las causas de las guerras, y las que se han presentado no son sino las más representativas. La mayoría de estos autores están de acuerdo, sin embargo, en la necesidad de introducir cambios a diferentes niveles del sistema internacional, y podría decirse que en general mezclan las tres imágenes ofrecidas por Waltz, aunque tiendan a dar mayor importancia a alguna, pero coincidiendo en que la solución debe ser alguna forma de organización supranacional. Siendo que existe un relativo acuerdo al respecto, ahora el problema estriba en determinar la meta y los medios para alcanzarla.

#### *El problema de la transición*

Una vez que se han determinado las causas de la guerra y reconocido la necesidad de cambios a diferentes niveles, nos encontramos con nuevas dificultades. ¿Cuáles medidas y a qué niveles son las más importantes? ¿Qué debe hacerse para poner en práctica las medidas que habrán de propiciar los cambios?

La respuesta a ambas preguntas depende del enfoque que se adopte. En este caso, yo pienso que un enfoque ecléctico puede ser el más positivo, pues creo que los cambios son necesarios en los tres niveles. No obstante me concentraré en el examen de las posibilidades que el derecho internacional tiene de ser el factor dominante para lograr la paz.

Sobre este particular existen dos corrientes, una que en general acepta que el proceso de cambio es muy difícil, pero que concede que las dificultades pueden salvarse. Y otra que niega, enfáticamente, cualquier posibilidad de éxito a todo plan concebido para traer orden al sistema internacional a través del derecho.

Las dos posturas están generalmente de acuerdo en que los obstáculos más formidables para la puesta en práctica de cualquier plan para establecer un orden mundial, cualquiera que sea su estructura, son el nacionalismo y la soberanía.

Ambos obstáculos se relacionan con la segunda imagen de Waltz, pero tienen uno o más aspectos que se relacionan con la primera imagen también.

El nacionalismo, dice Wright, ha contribuido a la paz creando lealtades entre la población de una área considerable, por encima de la comunidad local, del señor feudal, o de la clase económica, y aun en algunos casos, por sobre la raza, el lenguaje y la religión. Pero, por otra parte, el nacionalismo ha sido causa de guerras de un tipo diferente y de más desastrosas consecuencias.<sup>13</sup> El nacionalismo ha sido un obstáculo para el fortalecimiento de la comunidad de naciones, impidiendo el mantenimiento de la paz mundial. Esta aseveración se basa en la proposición de que un sentido de comunidad es esencial para mantener la paz del mundo,<sup>14</sup> pues el nacionalismo en su más amplia acepción, se refiere a la actitud que atribuye a la individualidad nacional un alto lugar en la jerarquía de valores.<sup>15</sup>

Aunque sólo sea con estos elementos, ya se puede ver por qué el nacionalismo es un obstáculo para una comunidad mundial y por consiguiente para un orden mundial. Se pueden anticipar también los problemas que tendrán los posibles planes para eliminarlo. Sin embargo, hay muchos programas tendientes a lograr este fin. El mismo Quincy Wright hace resaltar el papel de la opinión pública en el fortalecimiento de la base para un sistema creciente de orden mundial y llama la atención hacia el mejoramiento de los medios de comunicación transnacional, como un factor favorable para el reconocimiento de intereses y valores comunes, por los pueblos de todas partes.

En suma, el problema que presenta el nacionalismo

<sup>13</sup> Quincy Wright, *op. cit.*, p. 212.

<sup>14</sup> Comunidad tal como la entiende Karl Deutsch: "Un grupo de gente que ha llegado a compartir valores y expectativas."

<sup>15</sup> E.M.H. Boehm, citado por Quincy Wright, *op. cit.*, p. 214.

es el de que contribuye al mantenimiento de la heterogeneidad del sistema, que permanece dividido en muchos Estados nacionales, impidiendo la formación y la consolidación de un sentimiento de comunidad, con lo cual las gentes nunca llegan a compartir valores y esperanzas, presentándose entre ellas constantes conflictos de interés.

La soberanía, por su parte, es un concepto que tiene que ver de distintas maneras con la capacidad legal de los Estados. En el terreno internacional, la soberanía significa independencia y en el terreno doméstico, autoridad suprema.<sup>16</sup>

Es en relación con este concepto que empezamos a tratar con el derecho internacional. La soberanía, en su connotación internacional, se refiere a la igualdad jurídica de las unidades dentro del sistema, esto es, que de acuerdo a derecho cada unidad tiene que ser considerada con los mismos derechos que las demás. Y en lo doméstico, significa que no hay ninguna autoridad superior a la del Estado mismo. Y es precisamente en lo doméstico en donde la soberanía ha sido más nociva, porque a su sombra muchos Estados han impedido que sus súbditos gocen de un mínimo de derechos humanos, particularmente de los que aseguran al individuo su acceso a la opinión pública mundial, prostituyendo así a la opinión pública nacional para el logro de ambiciones ilegítimas.

En las relaciones entre Estados la soberanía ha significado la renuencia de éstos a depender para su seguridad en una entidad supranacional, organizada de acuerdo al derecho internacional. Esto crea una curiosa paradoja, porque muchos autores culpan al derecho internacional y a las organizaciones internacionales por esta situación, pero muy rara vez consideran que el derecho internacional es lo que los Estados mismos quieren que sea, y que lo mismo puede decirse de las organizaciones internacionales, que no son entidades abstractas sino que están formadas por los Estados. Yo pienso que los Estados son los culpables, porque no han sido capaces, o porque no han querido crear un sistema legal que satisfaga sus aspiraciones y sus intereses.

Otra crítica que debe hacerse es que el concepto de soberanía algunas veces es identificado con el de igualdad legal. Hemos de admitir que las dos nociones pueden ser fácilmente confundidas, pero es nece-

<sup>16</sup> Oppenheim, L. y Lauterpacht H., *International Law*, New York. David McKay Co., Inc., Eight Edition, vol. I (Peace), p. 286.

sario hacer una distinción. El ejemplo más notable de tal confusión puede ser encontrado en la Carta de las Naciones Unidas, en el primer párrafo del artículo 2, en donde se dice: "La Organización está basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus miembros." Esta formulación que ha quedado establecida como un principio de derecho internacional, simple y llanamente no tiene significado. En vez de esto debiera hacerse hincapié en la igualdad jurídica.

Ahora que han sido analizados, aunque sea superficialmente, algunos aspectos del nacionalismo y de la soberanía en relación al problema de la creación de un sistema jurídico supranacional, es oportuno mencionar que la mayoría de los estudiosos de este problema, que confían en que los obstáculos pueden eliminarse, piensan que debido a la magnitud de éstos el periodo de transición ha de ser largo y difícil. Es decir que no hay atajos hacia el orden mundial, y que tendremos que establecer dos frentes: metas a largo plazo y objetivos a corto término.

Existen muchas propuestas para reducir la influencia del nacionalismo y de la soberanía como pasos preliminares para lograr un orden mundial, aunque tienden a establecer diferentes estructuras. A este respecto, las propuestas consideran entre utilizar las instituciones y las organizaciones ya existentes u olvidarse de ellas por ineficaces y crear otras completamente nuevas. La opinión más generalizada es en el sentido de utilizar las existentes, introduciendo los cambios que se juzguen necesarios, sin dejar de desarrollar otras nuevas cuando sean indispensables.

Ya adelantamos la opinión de Quincy Wright a este respecto y dijimos que él hace énfasis en el papel de la opinión pública como el medio para desarrollar un orden mundial basado en un sólido orden legal. El razonamiento es que el derecho internacional tiene que derivarse de fuentes aceptadas por la opinión pública mundial, a fin de que formule valores aceptables para toda la humanidad. Esto crea una situación de la gallina y el huevo. ¿Qué es primero, la opinión pública o el poder de imposición? Tenemos que decir que la opinión pública es la madre del derecho, pero que ésta permanecerá vaga e inefectiva hasta que sea formulada como ley.

Wright está consciente de que en entender e influenciar a la opinión pública reside la posibilidad de aplicar o de cambiar la ley, crear organizaciones, realizar valores, y modificar la cultura; en suma, de gobernar. Por lo tanto apoya el fortalecimiento

de aquellas organizaciones que a través de sus actividades promueven una más amplia aceptación de las organizaciones supranacionales y el debilitamiento de las soberanías.

Los más de los planes están basados en lo que se llama el método democrático de construir sociedades, que empieza con la comunicación, sigue con la aculturación y la cooperación, terminando en la organización. Ésta es la clase de método propuesto por Hugh Gaitskell en su libro *Programa de ocho puntos para un gobierno mundial*, en el que este autor declara que los problemas de hoy no pueden ser solucionados localmente, debido al incremento de la interdependencia entre los Estados en el actual sistema internacional.

En la obra mencionada se sugiere que el camino correcto es sacrificar la soberanía a nivel regional; esto, dice Gaitskell, llevará con el tiempo al derrumbamiento de las barreras a nivel global.<sup>17</sup> La idea es que se formen bloques cada vez más grandes, hasta que, al final, las últimas unidades que queden se fundan en una gran federación mundial. Esto nos lleva a pensar que aun el temor puede ser usado como un factor de unificación, ya que la federación de varios grupos en uno solo con el fin de aumentar su poder y proteger los intereses de los que lo componen, llevará a otros países a hacer lo mismo.

Asimismo, nos hace preguntarnos: ¿por qué en vez de combatir el sentimiento de nacionalismo no usamos su poder unificador para integrar unidades más grandes en las regiones donde los factores económicos, étnicos e históricos pudieran contribuir a ello?, ¿más aún si en esas regiones ya hay organizaciones que pueden ser usadas para lograr este propósito?

El plan de Gaitskell comprende varias reformas a las Naciones Unidas; el desarme, una fuerza policiaca internacional, una Organización Mundial para el Desarrollo, y otras medidas que sería prolijo describir.

Resumiendo, podemos decir que existe *consensus* en que, para establecer un gobierno mundial, debemos partir de donde estamos ahora; que los cambios que deban efectuarse deben llevarse adelante en forma gradual, que una de las principales metas debe ser el crear una opinión pública favorable al orden mundial, y que aunque los obstáculos son tremendos, tenemos a nuestra disposición los medios científicos

<sup>17</sup> Hugh Gaitskell. "An Eight Point Programme for World Government", en *The Strategy of World Order*, New York, World Law Fund, 1966, vol. 1, p. 119.

y materiales para eliminarlos gradualmente. Además, a pesar de que todos los autores reconocen implícitamente varios sistemas posibles hacia los cuales podríamos derivar en nuestra búsqueda de paz, todos están representados por una forma supranacional de organización.

#### EL SISTEMA

Para Raymond Aron, los pacifistas están distribuidos en dos categorías: unos que se oponen a la guerra, condicional o incondicionalmente, sin tener ni una teoría de las causas de la guerra ni una doctrina de los medios para la paz; otros que basan en una teoría de las guerras, una actividad pacífica o beligerante con vistas a una paz perpetua.<sup>18</sup> En el primer grupo o categoría están comprendidos todos los moralistas. Éstos no intentan impedir las guerras; se contentan con influenciar las políticas a través de sus protestas y manifestaciones. Los otros, conociendo las causas de la guerra, proponen eliminarlas y están divididos a su vez en dos grupos: los que abogan por la paz a través del derecho y los que quieren una paz por imperio.

El estado actual de las relaciones internacionales es el de la paz por terror, en el cual se supone que diferentes unidades políticas tienen la capacidad de destruir a las otras. Este tipo de paz mantiene una monstruosa amenaza sobre la humanidad, por lo que ya sea la paz a través del derecho, o la paz por imperio, debe venir a sustituir al sistema actual que no resulta satisfactorio desde el punto de vista de los pacifistas.

La paz por imperio se logra por el poder, mientras que la consecución de la paz por el derecho se supone que excluye a la fuerza. Sin embargo, la fuerza y el derecho no se excluyen mutuamente como podría suponerse, pues no podemos menospreciar la dependencia del derecho sobre la fuerza, ni dejar de apreciar los efectos moderadores que el derecho puede tener aun cuando la violencia ha sido introducida en las relaciones sociales en forma efectiva o en forma de amenaza,<sup>19</sup> o aún en el uso de la violencia en el servicio de la ley, tal como lo contempla la Carta de las Naciones Unidas.

<sup>18</sup> Raymond Aron, *op. cit.*, p. 705.

<sup>19</sup> Richard A. Falk. *Legal Order in a Violent World*, Princeton, N. J. Princeton University Press, 1968.

Ni Aron ni Wright consideran realizable la paz por el derecho. El último dice: "Aunque es concebible que el derecho internacional pueda gradual y pacíficamente, llegar a ser considerado ley fundamental de la raza humana, obligando a los individuos al igual que a los Estados, tal proceso no es verosímil."<sup>20</sup> En tanto que Aron argumenta que "si la meta es la paz por el derecho, estamos tan lejos de ella como siempre".<sup>21</sup> A pesar de estas opiniones, hay otros como Y. Korovin que dice: "La observancia del derecho y el establecimiento de un orden legal estable son un preliminar necesario para la paz universal."<sup>22</sup> Hay que añadir, sin embargo, que no es realista confiar en el derecho como en un instrumento de orden y cambio, "porque el derecho provee sólo el método y el ritual por los cuales políticas y valores profundamente mantenidos pueden ser preservados y alentados."<sup>23</sup>

El derecho es un aspecto integral del funcionamiento de un sistema social. No es una fuerza autónoma capaz de menospreciar las esperanzas dominantes que guían la acción en la comunidad relevante. Así que, en tanto las élites efectivas de los grandes Estados estén orientadas hacia el conflicto y aprecien los hábitos de la soberanía, las probabilidades de desarrollo de un orden legal no son favorables.<sup>24</sup>

El derecho internacional no ha sido un sistema efectivo, porque el desarrollo de sus normas no ha estado estrechamente ligado con procedimientos de corrección y de aplicación. Y esto puede probarse con sólo mirar a su desarrollo durante la primera mitad de este siglo. Antes de 1914 todos los Estados tenían el derecho de recurrir a la fuerza. Con la Sociedad de Naciones se establecieron ciertas limitaciones. Más tarde, en 1928, el Pacto Briand-Kellog introdujo por primera vez en la historia de la humanidad, la prohibición del recurso a la guerra como medio de política nacional. Desafortunadamente este tratado no prevé sanciones, ni los medios para hacerlas ejecutar. Y finalmente, el establecimiento de las Naciones Unidas, cuya Carta prohíbe expresamente el uso o la amenaza de la fuerza en las relaciones internacionales, contempla la aplicación de sanciones a los violadores de este

<sup>20</sup> Quincy Wright, *op. cit.*, p. 205.

<sup>21</sup> Raymond Aron, *op. cit.*, p. 733.

<sup>22</sup> Y. Korovin. *International Law Through the Pentagon's Prism*, Moscú. International Affairs, December 1962, p. 7.

<sup>23</sup> Richard Falk, *op. cit.*, p. 39.

<sup>24</sup> *Ibid.*

principio básico, dejando como única puerta abierta a la violencia, a la legítima defensa individual y colectiva.

Los progresos entre una época y otra son notorios, sin embargo, a pesar de la corrección de los errores observados en la práctica, a pesar de la introducción de una terminología más precisa y sofisticada que deja menos margen a la interpretación de las normas, a pesar de esto y más, siempre se ha dicho que el derecho y las organizaciones internacionales han fallado en su cometido de ofrecer alternativas a la violencia.

Éste no es un enjuiciamiento justo. Debemos tener en mente que el derecho y las organizaciones internacionales son hechuras del hombre, que sólo pueden llegar hasta donde los hombres mismos quieren que lleguen. Las Naciones Unidas no son (repito) una entidad abstracta, es una organización formada por Estados, y estos Estados son responsables por su mal funcionamiento. Las técnicas que el derecho proporciona para la solución de conflictos, han probado su utilidad cuando los hombres se han decidido a usarlas sin reservas. Un buen ejemplo de esto es el Tratado de la Antártida.

Si el derecho internacional ha de ser un verdadero derecho, la soberanía debe quedar subordinada a él y ser sancionada por la comunidad de naciones. La comunidad, por lo tanto, debe ser superior a los Estados soberanos en competencia legal, y debe tener poder político superior al de sus sujetos. Sin embargo, hay que reconocer que para que esto se haga realidad es necesario que la jurisdicción doméstica de los Estados sea respetada, o de lo contrario, no cooperarán en la edificación de la paz.

La organización de la paz bajo una entidad supranacional supone que esta entidad procurará la seguridad de todos los miembros de la comunidad. Esta suposición impone la realización del desarme y la creación de una policía internacional a cargo de la ejecución del desarme, y un órgano legislativo. En suma, el establecimiento de instituciones legislativas, administrativas y judiciales, y la distribución de competencias entre los órganos. Este enfoque al problema de las relaciones internacionales es definido como "constitucional". Proporciona el marco legal e institucional para un orden internacional, bajo la suposición de que los conflictos y las divisiones políticas, sociales y económicas pueden ser resueltos por tal marco institucional o que no importan.

Un enfoque de este tipo en nuestros días está representado por el estudio de Grenville Clark y Louis B. Sohn,<sup>25</sup> en el cual se señala que "bajo las condiciones modernas parece evidente que cualquier esfuerzo por prevenir la guerra a través de meros disuasivos y de un balance de terror, no puede dar una seguridad sólida de paz. En suma que la vida bajo un prolongado balance de terror podría a lo sumo ser precaria, destructora de talento, energía, y recursos materiales, y consecuentemente menos satisfactoria de lo que debiera ser para casi todos en el mundo."<sup>26</sup>

El plan que se ofrece favorece el establecimiento de un orden legal vertical, opuesto al existente que es horizontal. En otras palabras, el sistema propuesto por Clark y Sohn, será más parecido al de un Estado, ya que será jerárquico; mientras que en el presente sistema internacional todos los Estados son "iguales".

Este modelo está basado en una revisión completa de la Carta de las Naciones Unidas, que incluye el desarme general y completo, logrado y mantenido por una recia estructura de autoridad formal; el desarrollo de una fuerza internacional de policía para ejecutar el desarme e impedir la violencia internacional; el establecimiento de la mediación, la conciliación, y sistemas compulsivos de corte; la creación de una base confiable de ingresos para las operaciones de las Naciones Unidas, los que también podrían usarse para apoyo de un ambicioso programa de desarrollo mundial (World Development Authority); y la concesión de autoridad legislativa a la Asamblea General (con procedimientos de votación considerablemente revisados) para tratar la prevención de la guerra.

Con respecto al plan de Clark y Sohn, se sabe que hay autores, lo mismo que países, que tienen grandes dudas sobre la necesidad de centralizar la sociedad internacional para eliminar la guerra de la vida internacional. Esta oposición parte de quienes representan un enfoque distinto del que se acaba de enunciar. Este enfoque opuesto llamado "funcional", correlaciona el desarrollo del derecho y de la organización internacionales, con las realidades políticas y sociales y con las tendencias de la vida internacional.

El enfoque funcional implica la aceptación del carácter pluralístico de la sociedad internacional. Supone que hay una gran variedad de civilizacio-

<sup>25</sup> Grenville, Clark y Louis B. Sohn. *World Peace Through World Law*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1966.

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. xii.

nes, de etapas de desarrollo social y económico, de valores políticos, y de necesidades científicas y tecnológicas, lo que significa que la organización internacional ha ido lejos en ciertos campos, mientras que en otros es aún rudimentaria o inexistente. Acepta que el desarrollo del derecho y de la organización internacionales en ciertos campos sólo puede continuar dentro de un pequeño grupo de naciones, mientras que en otros respectos puede desarrollarse en una base mundial.<sup>27</sup>

El enfoque funcional de la organización internacional se centra en las posibilidades y en el alcance de la organización en cuanto a actividades específicas, ya sea en el terreno de la seguridad internacional, las comunicaciones, la cooperación cultural, o el desarrollo económico.

¿Qué es lo que obtenemos de trabajos como el de Clark y Sohn? Si hemos de contestar a esta pregunta con absoluta honestidad, hemos de decir que únicamente soluciones impracticables. Pero debemos decir también que sólo a través de este tipo de especula-

<sup>27</sup> Wolfgang Friedman. *The Changing Structure of International Law*, New York. Columbia University Press, 1964, pp. 275-277.

ciones se podrá encontrar algún día el modelo que nos permita realizar el objetivo de un orden mundial. Mientras tanto, este tipo de esfuerzos cumplen la finalidad de hacer que la gente se interese por el problema, la estimula con ideas que pueden ser útiles, permiten el aprendizaje de nuevas cosas sobre el objeto de estudio, y por su carácter polémico dan pie a la discusión y con ella a nuevos intentos de encontrar una solución.

Por lo que hace a la respuesta que estábamos buscando, creo que a medida que se avanzó en el trabajo ésta se hizo evidente. Podemos decir que conocemos cuáles son las causas de la guerra; que disponemos de los medios materiales y que conocemos las alternativas que nos permitirían, si no eliminar, sí controlar estas causas, y no obstante la conclusión obligada es que actualmente la paz a través del derecho no se vislumbra factible, y que no existe ninguna evidencia de que pueda serlo en un futuro más o menos inmediato.

El problema es tan complejo que no podemos reducirlo a la simple aplicación de las normas de derecho internacional, pues eso es una utopía.