

LOS SISTEMAS REGIONALES Y LA ORGANIZACION MUNDIAL DE LA PAZ

por EDWIN LETTS S.

El hecho de que la bandera de las Naciones Unidas flamee desde hace más de un año en campos de batalla, y también el hecho de que en la actualidad se contemple la celebración de una tregua con el agresor, hace surgir en la mente de un modo más preciso que el panorama general —graves dudas sobre si el camino escogido para alcanzar los propósitos y fines de las Naciones Unidas es el mejor. Estos hechos inclinan a pensar en la posibilidad de encontrar otras vías que puedan conducir a la misma finalidad, que es un anhelo universal, por senderos menos ásperos.

En su último informe a la Asamblea General dice el Secretario General Trygve Lie que "ha llegado el momento de que los Gobiernos de los Estados Miembros y sus pueblos reconsideren cuidadosamente sobre el lugar de las Naciones Unidas en la lucha por la paz". Agrega poco después:

"¿Deberían los Estados Miembros realizar sus principales esfuerzos en el campo internacional para preservar la paz y proteger y promover los intereses de sus pueblos por medio y en apoyo de las Naciones Unidas o por otros medios?"

La respuesta del Secretario General de la Organización a esta pregunta teórica no puede ser sino una, y a ello está encaminado todo su informe.

El objeto de este estudio es recordar y reactualizar a la luz de la experiencias, ideas ajenas someramente expresadas en otros momentos sobre otros métodos distintos de organizar la convivencia pacífica internacional. No podemos considerar que las Naciones Unidas, o sea el Organismo mundial, sea la única solución. No significa su planteamiento una admisión de que las Naciones Unidas hayan definitiva y rotundamente fracasado. Ello no correspondería exactamente a la realidad. Atraviezan las Naciones Unidas una grave crisis del mal que las hizo nacer, el mal de la realidad internacional, del mal que murió la Liga. La división entre las grandes potencias; ayer entre unas, hoy entre otras, es lo que se quiere evitar. Desgraciadamente los medios propuestos en

la Carta, no parecen haber servido para atenuarla, sino para agravarla y agudizarla. Se quiere por ello hacer, en la medida de lo posible, un examen no sólo de los medios previstos en la Carta sino también del uso que de ellos se ha hecho, para apreciar o valorar las posibilidades que ofrece la Organización Mundial, como medio de mantener la paz o servir de garantía cierta contra las alteraciones violentas de la misma.

Por los motivos en que se inspira este estudio es que se ha citado en primer término los dos hechos en que culmina, política y dramáticamente, la acción de las Naciones Unidas: el rechazo armado de la agresión en Corea y las conversaciones de tregua con el agresor, en vez de poner por delante la llamada "guerra fría", que en forma permanente y continua modula la acción de las Naciones Unidas, que caracteriza su vida, y que en ningún caso puede considerarse que contribuye a facilitar la consecución de sus fines. Esta "guerra fría" corresponde a una realidad fuera de la Carta, cuyo funcionamiento debería estar dirigido a hacerla desaparecer. Ante él es mejor juzgar no el efecto que ha tenido en las Naciones Unidas, sino, por el contrario, el resultado que en su distinción o agravación ha tenido el someterla — como se ha hecho — a la acción de todos los resortes de la maquinaria levantada en San Francisco.

Es concepto generalmente admitido, y en su oportunidad francamente enunciado por los patrocinadores de la Organización Mundial, que sus posibilidades de asegurar el orden internacional dependían fundamental y esencialmente del mantenimiento de la colaboración entre las cinco grandes potencias, principales actores de las derrotas de las potencias totalitarias. En repetidas oportunidades, los jefes de estas grandes potencias declararon la sujeción de las posibilidades de un modo pacífico al acuerdo entre las grandes potencias. Se sostuvo, que el principio de la unanimidad entre los cinco grandes era la única solución realista y posible al problema de mantener la paz. Esta afirmación que, traduce un hecho de la vida real, sigue siendo válida. Los seis años de vida de las Naciones Unidas presentan un panorama muy distinto al de la colaboración entre los grandes pero no puede válidamente sostenerse que si la guerra en gran escala no ha estallado ya, se debe, como algunos lo han insinuado, a la existencia de las Naciones Unidas y al funcionamiento de las disposiciones de su Carta.

Para muchos, que observan el fracaso de la presunción en que se cimentó la creación del organismo piensan que las Naciones Unidas en su forma presente no puede asegurar sus fines dentro de un futuro previsible. Otros desecharían o reformarían la institución, muchos más piensan que la paz y la seguridad sólo pueden afianzarse por otros medios, como tratados de alianza, conservando las Naciones Unidas en posición secundaria como medio de cooperación en los campos económico y social. Otros la restringirían a una organización de las "Naciones Libres". Esta última palabra ya se ha usado.

En este examen se parte de ideas que no son exactamente afines a las expuestas. Aún admitiendo todo lo que prácticamente significa debilidad para las posibilidades de acción de las Naciones Unidas, su

división en dos campos de ideologías e intereses opuestos, y lo que esto envuelve como reflejo de la realidad no se puede olvidar que la necesidad de organizar un sistema jurídico internacional se origina en conceptos más hondos y fundamentales que las posibilidades de acción inmediata de una combinación de potencias. El espíritu humano no puede permanecer impasible ante lo que se ha llamado con acierto la "anarquía de las soberanías". La sociedad internacional, el conjunto de los estados soberanos, independientes e iguales, no debe continuar desorganizada y amorfa. El avance de la civilización y de la técnica, el sentido humano, reclaman que la vida de relación entre los Estados se sujete a normas más precisas de convivencia y colaboración.

Esta, en su sentido más alto y general es la tendencia de la humanidad. El modo y forma de concretarla, el campo que abarque, la obligatoriedad y fuerza de los vínculos que se establezcan por el único camino posible hoy día, el de libre y voluntario consentimiento, pueden ser materia de muy variadas concepciones y soluciones, desde la aparente lógica de la creación del Super-Estado, hasta las formas más débiles y vagas de organización y sujeción, pasando por las formas intermedias y transaccionales, una de las cuales, la más aceptada hoy, es una institución mundial como las Naciones Unidas, o sea un sistema con órganos permanentes de reunión periódica.

Lo sabemos, pero se olvida a menudo que no son las Naciones Unidas, el único sistema en que se puede organizar la sociedad internacional con miras a la convivencia pacífica entre los Estados. El problema no es nuevo, ha tenido distintos intentos de solución y cabe considerar otros.

El objeto de este estudio es presentar a las Naciones Unidas no como la solución definitiva y única, sino como un ensayo más, y compararla con otros ensayos del pasado y del presente. Ver si se puede buscar por otros medios el mismo fin, si la actual organización como puede temerse no parece ser suficiente para evitar un nuevo y terrible conflicto. Dentro del marco de la realidad internacional, avanzar y afianzar las instituciones del derecho, pero sin perder en arranque idealista el contacto con el suelo.

Por lo mismo que se reconoce que la división entre las grandes potencias es fenómeno de la sociedad internacional y no está causada por las Naciones Unidas y es independiente de su existencia, es que no se le ha mencionado como uno de los hechos determinantes de la duda sobre si la organización mundial, en su forma actual, es el mejor camino de sistematización jurídica de la sociedad internacional. Intencionalmente se ha mencionado dos hechos saltantes en la vida de las Naciones Unidas y de los que se aprecian el ejercicio de sus órganos tal como plantea la Carta sus posibilidades de actuación, que debe ser esencialmente jurídica, en las relaciones entre los Estados.

Estos dos hechos, el rechazo de la agresión en Corea y las conversaciones de tregua son dos pasos fundamentales en la aplicación del sistema de la Carta y de los medios que proporciona para controlar la conducta ilegal del algún Estado y para evitar que las diferencias que inevitablemente surgen entre las naciones degeneren en guerras.

Ante la agresión en Corea por la feliz, pero imprevista circunstancia, de la ausencia voluntaria de uno de sus miembros permanentes pudo el Consejo de Seguridad actuar y disponer el rechazo y castigo de la agresión. No interesa discutir sobre la legalidad o ilegalidad de medidas aprobadas por los votos concurrentes de cuatro y no de los cinco miembros permanentes, sino anotar que cumplía así uno de los fines fundamentales, claramente enunciado en la Carta, el de "suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz". Pero esta idea fundamental, que está ahí muy bien expresada, es la de "suprimir", que es mucho más rotunda que la idea de combatir o defenderse de actos de agresión. La simple defensa contra la agresión es y ha sido siempre la idea básica de los pactos de alianza, no corresponde al concepto de organización universal. Si bien el orden o la sistematización jurídica de la sociedad internacional no puede presuponer que no lleguen a nacer u ocurrir actos de agresión, lleva invívito también el concepto de que el delito no podrá prosperar y menos continuar. El término "suprimir" usado en la Carta, está bien empleado, por que expresa el concepto primordial de que el delito pasada la sorpresa no puede subsistir y menos prolongarse por más de un año. Hay que confesarse sinceramente que no es concorde con lo dispuesto en la Carta, que es "suprimir la agresión", que la lucha en Corea continúe mas o menos estabilizada. La debilidad, la impreparación del organismo, ya conocidas, puesto que no había dado paso alguno de avance para celebrar los convenios que pusieran a su disposición las fuerzas armadas previstas en el artículo 43, no se salvan con la Resolución de "Unión para la paz" aprobada por la Asamblea.

Más grave que ello, más aún que cierto número de Estados no estén concordes con la acción emprendida (lo que es un reflejo de la división de las potencias), es la tibieza de la participación de muchos, la gran mayoría de los Estados, en la acción conjunta. Es esto lo que importa anotar por lo que significa como falta de fé en la organización, más que como egoísmo nacional y como falta de correspondencia con la obligación de prestarle "toda clase de ayuda que establece la Carta".

Si bien, por primera vez en la historia una organización internacional ha conseguido levantar una acción colectiva militarmente armada contra la agresión, y hacerlo con caracteres universales principistas y no como resultado de una alianza defensiva o de un pacto regional, y que teóricamente en ella toman parte casi todos los Estados no ligados a una de las grandes potencias a la que afecta el conflicto, tampoco puede olvidarse el panorama de división general que alcanza a muchos Estados como consecuencia de la división entre las potencias. En principio se ha reconocido, por lo menos en este caso que la seguridad colectiva contra la agresión en cualquier parte que ocurra interesa a todos los Estados en general sea cual fuere el lugar que se encuentren, pero este reconocimiento no tiene la total generalidad que debería tener en principio y aún así es más de principio que efectivo. Tradicionalmente sólo los Estados con un interés director o inmediato en la región en conflicto tomaban interés en él, pero en el caso de Corea

no han enviado tropas y contribuyen a la lucha Estados sin conexión directa con él.

Ello es cierto, pero tampoco debe cerrarse los ojos al hecho que es con gesto simbólico de cumplir como muchos participan y que, en verdad, el peso principal de la acción recae sobre un solo Estado, en forma que parece guerra nacional suya. La contribución simbólica, es un acto de fé, pero un acto de fé debil y timorato. No corresponde a la gravedad y magnitud del conflicto fundamental, una de cuyas facetas es lo ocurrido en Corea, ni menos la condena y rechazo firmes que deben existir contra la agresión abierta y descarada.

Lo que tiene de indiferencia a lo que ocurre en lejanos lugares, la falta de temor ante el peligro remoto, es lo que debe pesarse al meditar sobre una organización internacional. Esta peculiaridad en la reacción de los Estados, que no es lógica pero si consustancial e inevitable, no debería ser olvidada. No es sobre la base de lo que deberían hacer, sino de lo que se sentirán efectivamente impulsados a hacer los Estados soberanos e independientes, lo que debe servir de base al concebir las posibilidades de acción conjunta u ordenada por una organización internacional.

No parece necesario insistir sobre el otro hecho, el de la apertura de negociaciones de tregua. El armisticio o la tregua suponen el pactar de igual a igual con el agresor, el delincuente internacional. Ello no conjuaga la razón de ser de la organización internacional. No es concebible que el juez o la policía entren en pactos transaccionales de igual a igual con los delincuentes. Una organización simplemente política, una alianza, puede hacerlo, pero no un sistema que se basa en el derecho y la justicia de una organización cuyos fundamentos sobrepasan a la defensa colectiva,

Por razones de orden práctico, o de otra naturaleza puede ser necesario una suspensión de las hostilidades, pero ello envolverá siempre la admisión de que la organización universal no llega a ser universal en la aplicación de su ley. Es también, en cierto modo, la confesión de que el fin primordial buscado es la seguridad contra cierto peligro definido, finalidad que siempre se ha alcanzado y se conseguirá mejor por medio de las alianzas.

Estos dos hechos, pues, hacen surgir dudas sobre las posibilidades de las Naciones Unidas en su constitución actual y forma como se la aplica sea el mejor camino para alcanzar fines que todos consideramos necesarios a la humanidad y al progreso de la civilización.

Al formular estas dudas, no se olvida que las Naciones Unidas, como en el pasado otros sistemas de convivencia de la sociedad internacional, han podido en varias oportunidades tener éxito en su labor de mantener la paz. Tampoco se deja de lado la labor no política, prevista en la Carta y cumplida por las Naciones Unidas. La eficiencia de la misma y sus efectos en el mantenimiento del orden internacional, no pueden estudiárselas en forma entrecerrada con su función política primordial.

No obstante la división entre las potencias, que se traduce en la falta de unanimidad en el Consejo de Seguridad, órgano ejecutivo de

las Naciones Unidas, se ha conseguido el arreglo pacífico de un número no pequeño de diferendos internacionales más o menos graves. En muchos casos, la simple existencia del organismo internacional, ha tenido efectos benéficos. En otros muchos aunque no se haya encontrado una solución feliz y armónica, los Gobiernos han preferido mantener el diferendo dentro de los cauces de la organización ya que les ofrece mejores perspectivas de solución.

En verdad las cuestiones más serias que han surgido en los últimos años, en una u otra forma, han sido llevadas a las Naciones Unidas. Los casos resultantes de la presencia de tropas francesas y británicas en Siria y Líbano y de tropas rusas en el Irán, fueron felizmente solucionados. El problema de Palestina, en que no se pudo evitar el estallido de una guerra entre Israel y los Estados árabes vecinos, no ha terminado, pero la mediación de las Naciones Unidas puso término al conflicto armado y se reconoció el nacimiento de un nuevo Estado. Si la paz definitiva no se ha logrado, por lo menos el armisticio sigue vigente. Igualmente, las Naciones Unidas por sus persistentes esfuerzos de conciliación han contribuido también al nacimiento, no completamente incruento, de la nueva República de Indonesia. En la disputa entre India y Pakistán sobre Cachemira ha cesado el conflicto armado, aunque el problema sigue siendo agudo y no se le ve solución inmediata. En la solución de la espinosa cuestión del bloqueo de Berlín las Naciones Unidas realizaron un aporte no pequeño. Igualmente a su haber puede anotarse la feliz liquidación del problema de disponer de las antiguas colonias italianas, sometido a las Naciones Unidas por no haberse puesto de acuerdo entre ellas las grandes potencias.

Especialmente en los casos relacionados con la tensión entre las grandes potencias, es poco o discutible lo que han logrado las Naciones Unidas. En los casos que las afectan directamente, como el problema del control atómico, el del desarme, no puede calificarse de fructífera su intervención.

Es pues, indudable, que se ha recurrido a las Naciones Unidas, a menudo con éxito, para el arreglo de disputas internacionales y aprovechar las posibilidades que ofrece de negociación, mediación, conciliación, y que en otros, como los de Palestina y las ex-colonias italianas, a la única autoridad con posibilidades de alcanzar una solución.

Muy lejos por ello de considerarla un fracaso o pieza ya innecesaria en el orden internacional: se inspira este estudio en valorar debidamente las razones intrínsecas a la organización que limita sus posibilidades de acción. Se quiere hacer un examen desapasionado de la experiencia, para sacar lecciones y ver si es posible una mejor sistematización de la sociedad internacional.

El objetivo de una organización internacional como las Naciones Unidas está, sin disputa, claramente expresado en el preámbulo y en el Capítulo I de la Carta. Sin embargo sobre su presentación y formulación cabe desde ahora, hacer, como si fuera entre paréntesis dos observaciones que no son de simple forma. Una es la de la presentación de la organización como resultado de acción directa de los pueblos, apareciendo los Gobiernos en segundo término y supeditados. La fórmula "en

nombre de sus pueblos" no tiene, ni puede tener significado legal. Además de no corresponder a la realidad, revela una tendencia ideológica, recogida así en el preámbulo y sin fuerza jurídica no reaparece en el texto de la Carta pero sí ha revelado repetidamente su vitalidad en los debates y en la aplicación de la Carta.

Tampoco corresponde a la realidad la forma de incluir sólo como inciso 7º del artículo 2º el principio del respeto a la jurisdicción interna, salvaguarda de la independencia de la soberanía y de la existencia de los Estados. Internarse en este camino sería largo, por ello, basta observar, que la Carta, todos los 111 artículos de la Carta, sólo se ocupan, y válidamente pueden ocuparse no por disposiciones de la Carta, sino por la realidad de lo que no es la jurisdicción interna, que se menciona, un poco al paso, en este inciso. No carece de importancia la forma de representar disminuida, pues contribuye a que en el curso de la acción no se le preste todo el respeto que se le debe como a expresión de la realidad. Así contribuye a afianzarse la tendencia bastante generalizada a olvidar que las Naciones Unidas son, y sólo pueden ser, un organismo interestatal.

Los fines y propósitos de un organismo político internacional y universal pueden exponerse de variadas maneras como se ha hecho en la Carta de San Francisco y en la de Bogotá, pero la finalidad esencial de su creación se sintetiza en la necesidad de establecer un sistema u orden jurídico en la sociedad de los Estados y buscar la forma de imponer el respeto a la Ley internacional. El orden internacional, el respeto y la sanción de la ley a su vez, se simbolizan en suprimir la violencia y la arbitrariedad en las relaciones entre los Estados. Nunca hay que perder de vista que la sociedad internacional, cuya vida se quiere regular, está formada por Estados, que ejercen soberanía sin trabas sobre determinado territorio, que son independientes, que no reconocen subordinación a autoridad terrenal alguna, y que no admiten, jurídicamente, sino iguales. En un intento de organización universal tampoco se puede perder de vista que no hay una sola y única ley moral entre ellos que todos admitan como norma superior, a la que deben regir sus actos. Olvidar estos dos hechos básicos, como a menudo ocurre en afán idealista sólo lleva a desilusiones.

El esfuerzo para fijar las relaciones entre los Estados por normas jurídicas y pacíficas, para aminorar, en lo posible, los males de la "anarquía de las soberanías" ha sido continuo en los tiempos modernos, desde la quiebra de la sociedad jerárquica feudal en los tratados de Westfalia. Se acentúa siempre después de cada una de las grandes guerras que ha padecido la humanidad. En la antigüedad, cuando se presentaba con parte de los caracteres actuales la misma anarquía de soberanías, también se intentó buscar normas y sistemas que corrigieran sus defectos. Merecen mención especial las anficionías griegas, sobre las cuales basta anotar la peculiaridad de que nunca se pensó en integrarlas con miembros que no pertenecieran a la misma civilización y que no comulgaran en la misma ley moral.

No por la imprecisión del vínculo y la vaguedad del sistema puede dejarse de valorar el significado que han tenido los intentos de organi-

zación pacífica denominados "concierto europeo" y "equilibrio de poderes" que cuando aún la humanidad no había dado el paso sustancial de declarar ilegal la guerra injusta, sirvieron en su oportunidad de un modo bastante efectivo a solucionar muchos conflictos graves entre los Estados sin dejar "la decisión de lo justo a la suerte de las armas". El estallido de la gran guerra en 1914 significó su desprestigio definitivo. Este desprestigio ha llevado al olvido los servicios que prestaron al mantener la paz por largos períodos, por períodos mucho más largos que los ensayos que los han sustituido. Esta obra de paz la realizaron en épocas de predominio general de gobiernos militaristas y cuando las guerras tenían aún aureola romántica de valor y prestigio.

Es errado considerarlos como inútiles antiguallas. Hay en ellos mucho de sensato, de un buen sentido común.

Todos ellos fueron intentos limitados en tiempo, espacio y finalidad. Con la Liga surge el primer ensayo universal. Su debilidad fué la misma que hoy afecta a las Naciones Unidas: la característica de los Estados y de la sociedad internacional que ellos forman. La Liga también, en su tiempo, alcanzó a resolver pacíficamente muchos litigios internacionales, pero sus limitaciones para la acción fueron evidentes en los conflictos regionales y en los que interesaban directamente a las grandes potencias. La crítica más extendida y común a la Liga y que popularmente se ha traducido en la expresión de que carecía de dientes, alcanza si no en la teoría, si en la práctica, a la actual organización.

Tanto la Liga, como las Naciones Unidas no se concibieron con el concepto de que su mero establecimiento evitaría para siempre los conflictos de intereses nacionales, ni aseguraría la buena conducta de todos los Gobiernos. De modo responsable se juzgaba que dada la oportunidad de un centro abierto a todas las Naciones para desarrollar medios apropiados para prevenir el agravamiento de los conflictos por la discusión franca y abierta de los mismos ante la conciencia universal de todos los pueblos reunidos en la Asamblea o representados en el Consejo. Es por el ejercicio de la diplomacia abierta y pública, en su más amplia expresión, por el foro abierto a todas las discusiones que se busca asegurar la convivencia pacífica y la necesaria cooperación en todos los campos.

En uno y otro caso se ha pensado que el ventilar públicamente los asuntos en la Asamblea o Consejo serviría de válvula de escape a las presiones nacionales originadas por el mismo conflicto, o sea que el debate debería servir para calmar los ánimos y diluir el conflicto de guerra verbal, evitando el derramamiento de sangre.

Así la idea fundamental que inspira la Liga y la Organización de las Naciones Unidas, es la misma. Hay diferencias en la acentuación de los poderes y facultades en los órganos de ambas instituciones. A la Liga se le había criticado sobre todo por su debilidad en la acción, atribuyéndola directamente a carencia de poderes, con olvido de la política dubitativa de las grandes potencias que no supieron o no pudieron afrontar sus responsabilidades en el momento preciso.

La debilidad más comunmente anotada contra la Liga era su falta de poder para imponer sanciones efectivas contra las violaciones

de la paz. En caso de guerra la adopción de sanciones contra el agresor era obligación a cargo de los Estados y no se previó una intervención directa efectiva de la Liga como institución. El Consejo de la Liga sólo podía hacer recomendaciones no obligatorias a los miembros respecto a las sanciones militares.

El Consejo de Seguridad si tiene, en el papel el poder exclusivo dentro de la institución de emplear fuerzas armadas. Puede también ordenar, no sólo recomendar, la adopción de sanciones. La limitación grave para el Consejo de Seguridad es que nunca podrá decretar sanciones contra uno de los cinco miembros permanentes del Consejo, limitación no contemplada en el Pacto de la Liga. Las medidas de fuerza, en la práctica podrá sólo recomendarla como consecuencia de no haber dado pasos que hoy menos que nunca podría dar, para celebrar los convenios especiales para los cuales los Estados pondrían fuerzas armadas a su disposición.

Mucho y muy acerbamente se ha criticado el Pacto de la Liga por fijar que tanto en la Asamblea como en el Consejo, las Resoluciones que no eran de simple procedimiento no podían ser aprobadas sino por votación unánime. Así cada Estado tenía derecho a veto. Hoy, ante la condena y acusaciones al veto en el Consejo de Seguridad, parece inconcebible que la Liga hubiera podido funcionar. Sin embargo mucho fué lo que llegó a realizar, y, en más de un caso, contra miembros permanentes del Consejo.

En las Naciones Unidas la regla es la mayoría. La regla de unanimidad está limitada a los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad lo que se consideró la piedra angular del edificio.

Muchas esperanzas se cifraron en la regla de mayorías, aunque fuera solo para la adopción de recomendaciones, las que sólo podrán cumplirse debidamente si son aceptadas después unánimemente por los Gobiernos de los Estados miembros.

Por esta posibilidad que ofrece la regla de mayoría, se ha llegado a llamar, no sólo por periódico sino también por personas responsables "Parlamento del Mundo" a la Asamblea General de las Naciones Unidas. Tal es la ilusión que en ella se ha puesto. En su funcionamiento, también la Asamblea ha adquirido muchas características palamentaria, pero a pesar de ello, la Asamblea es sólo una reunión de Plenipotenciarios, que representan únicamente sus Gobiernos, y que son removibles por éstos a voluntad. No están en sus asientos en ejercicio de un mandato delegatorio de soberanía sino en representación de sus Gobiernos y Estados. A las decisiones de la Asamblea se insiste en llamarlas resoluciones, pero, de acuerdo con la Carta y la realidad son simples recomendaciones que no tiene ninguno de los caracteres de la ley y que estatutariamente no pueden imponerse a los Estados. Tales recomendaciones solo pueden ejecutarse por acto voluntario de los Estados mismos en el ejercicio pleno de su propia soberanía. La tendencia a olvidar estas características y limitaciones de las posibilidades de acción a la Asamblea no conducen a afirmación del organismo internacional, sino predispone a incompreensiones desconocedoras de la realidad y de las posibilidades de acción. Ya más de un Estado se en-

cuentra en abierta y permanente desobediencia de decisiones de la Asamblea. El caso más patente es el de Sud-Africa, que alegando, con o sin fundamento, que lo aprobado por la Asamblea corresponde a su soberanía interna, no la ha obedecido. En tales casos, sólo se podría conseguir el cumplimiento de las resoluciones por una acción que dejaría de ser pacífica, fuera de los fines y de los medios de la Asamblea y de la Organización. Esta es la realidad de arena movediza, sobre la que hay que construir la obra.

El Consejo de Seguridad si tiene conforme el capítulo VII poderes de decisión. Hoy día se encuentran paralizadas prácticamente sus posibilidades de acción y resulta ineficaz por saberse que la unanimidad prevista en la Carta no puede alcanzarse. En esta unanimidad de las grandes potencias, en que se basaron los méritos y posibilidades de la institución se tropieza hoy como el mayor obstáculo para su funcionamiento, poco o nada ha podido hacer el Consejo en las cuestiones más graves e importantes. El control atómico, el desarme y los más serios problemas surgidos permanecen insolubles.

No basta anotar este hecho y agregar que la atmósfera de desconfianza y lucha sigue creciendo. Tenemos plena conciencia de que el camino hacia la paz sólo puede iniciarse por todos en conjunto siempre que se presten mutua confianza y fé. Sabemos también que no existe este requisito previo. Por lo tanto lo que importa al juzgar la actuación de los órganos de las Naciones Unidas, o sea de los medios a su disposición para asegurar la paz, es cerciorarse si por la forma como han sido utilizados se ha contribuido o no a crear una atmósfera de seguridad y confianza. Desgraciadamente en el modo de utilizar los medios de las Naciones Unidas —(lo que no depende de sus disposiciones constitutivas, sino del ánimo de los miembros componentes)—. No ha sido feliz. Hay que convenir en que los órganos de las Naciones Unidas han sido utilizados principalmente como medios de propaganda, en intentos de presionar o de amenazar, pero nunca como lugar y oportunidad para la negociación serena, con espíritu transaccional. Puede mas bien afirmarse, que el empleo de los órganos de las Naciones Unidas, por la forma de hacerlo, ha sido contraproducente, pues en ellos se han evidenciado todos los puntos en discordia. No sólo entre los dos grupos de grandes potencias ha servido el recurso a las Naciones Unidas para ahondar el problema en discusión por su presentación con fines distintos al de negociar. Realmente se ha recurrido al tribunal de la opinión universal y en pocos momentos abogados y partes están menos predispuestos al arreglo, a acomodo transaccional que cuando acaban de presentar su recurso y escuchar el alegato contrario.

Estos resultados contraproducentes no son obra sólo del ánimo revelado en las discusiones en el Consejo y la Asamblea en el espíritu con que ha recurrido a ellas. Aparecen también reflejos de disposiciones inherentes al sistema de un organismo internacional universal.

Es inevitable la impresión general que produce un organismo universal —pues como universal están concebidos las Naciones Unidas, aunque en la práctica estén bastante distantes de serlo y que esta im-

presión sea la de aparecer como organismo, por lo menos en lo moral superior a los Estados. Sus limitaciones como organismo meramente inter-estatal y sus restringidas posibilidades de acción pasan fácilmente desapercibidas o son intencionalmente olvidadas por las doctrinas o tendencias que tienden a crear una autoridad superior a los Estados. El imaginar la Asamblea como Parlamento del Mundo, es forzar en ella decisiones apasionadamente discutidas y adoptadas por mayorías más o menos amplias, la forma de conducir los debates, y sobre todo el olvido de su carácter fundamental de reunión de Plenipotenciarios, son síntomas del mismo mal. Correr muy ligero en el establecimiento de normas y autoridades internacionales ofrece muy serios peligros a la independencia de los Estados y es y será resistida, por los mismos Estados, en los casos que les ofrece directamente.

La organización universal presupone la voluntad de cooperación y entendimiento entre todos los Estados no obstante sus diferencias fundamentales de concepción política, de civilización, de cultura y a pesar de las diferencias de su ley moral. Cuanto más vasto el campo, menos fuerte y estrecha ha de ser, por razón natural, esta presunción de cooperación y confianza. Cuanto más distintos los sistemas de civilización y cultura más difícil la comprensión. Cuanto más apartados en los conceptos políticos y morales más estrecho el campo de posible entendimiento.

Si bien ya no existe la confusión de lenguas, pues los medios modernos de traducción simultánea la han hecho desaparecer, pero por las diferencias de moral, cultura y civilización, se ha presentado en las Naciones Unidas el fenómeno más hondo y serio de la confusión, conceptual. El ejemplo clásico, que es el de la palabra democracia, cuyo uso y abuso ha borseado su contenido conceptual. Así mismo las ideas todas vertibles por traducción, no tienen el mismo contenido, ni el mismo significado, según los labios que las pronuncien, aún en los casos que se las use con entera sinceridad. Esta Babel ideológica es mucho más grave en sus efectos que la Babel que resulta de las múltiples palabras creadas por las siglas de los nuevos organismos e instituciones. Esta Babel que alcanza a los principios y fundamentos de la organización y que de continuo se percibe en los debates, será siempre trabajo difícil de salvar en el buen funcionamiento de un organismo universal.

Otra característica, aunque no propia de las Naciones Unidas como organismo universal, lo es sí de los tiempos actuales. De la condena de la diplomacia secreta, se ha saltado sin etapas, a una diplomacia no sólo pública, sino publicitaria. Es sí en las Naciones Unidas donde más fácilmente pueden percibirse los efectos de esta nueva forma de conducir las negociaciones internacionales. Este sistema ha tenido su auge en las Asambleas Generales, parece haberse consustanciado con ellas. A nadie escapa cuanto más difícil es el poder conducir a buen término un arreglo cuando todo el proceso de negociación se orienta a impresionar al público y se busca el aplauso que derrota al contrario, cuando todo está sembrado de curiosidades acuciosas o impertinentes, que limita las posibilidades de los diplomáticos al uso de la tribuna. Publicidad entrometida que los destierra para el verdadero y útil trabajo de los pasillos. En este camino se ha llegado a extremos y co-

mo los males se encadenan ya se ha perdido bastante de vista la finalidad esencial de la negociación, el arreglar por la finalidad de la publicidad. Desgraciadamente este mal, en sus dos aspectos, el de buscar la propaganda del caso y estar sujeto a la curiosidad de las publicaciones ha sentado sus reales en las Naciones Unidas y de ahí se ha expandido a los organismos internacionales especializados, nadie puede defender un retorno a los métodos de los trabajos secretos, pero si no puede dejarse de pesar el efecto contraproducente que tiene en someter no sólo el proceso de negociación sino las finalidades de la misma a la sonoridad, siempre exagerada de la discusión pública y en público. Los organismos internacionales tienen el mismo objetivo que la diplomacia tradicional o sea facilitar la convivencia tranquila por el arreglo de las desavenencias, pero el método de publicar extremado que en ellos impera no facilita, sino dificulta la consecución de acuerdos. Para alcanzarlos, para transar, hay que limar asperezas, hacer concesiones, todo mucho más difícil de realizar a la luz intensa de la publicidad. El foro para el debate resulta así caja de resonancia de los desacuerdos.

Otra característica resulta de que así como es humano interesarse solo en lo que personalmente atañe, igualmente los Estados prestan atención e interés por lo que de un modo más o menos directo los afecta. Desgraciadamente muchos de los problemas que tiene que estudiar y resolver una organización universal no atraen la atención interesada sino de un pequeño número de Estados. La complejidad de muchos de estos problemas, los intereses vitales encontrados de los Estados interesados, quedan sometidos a la decisión de representantes de Gobierno, que ni personalmente, ni por razón de su cargo o de la política de su Gobierno o del interés de su Estado, sienten la menor inclinación a estudiarlos maduramente, ni están en posición o cuentan los elementos para hacerlo, ni siquiera con el tiempo suficiente dentro de las recargadas agendas de estos organismos, y sin embargo deben emitir un voto responsable decisivo en la materia.

Esto caracteriza hondamente la organización universal y es inevitable en ella, ya que siempre tendrá que ocuparse, en instancia única, de todo lo grave que ocurra en los rincones más distantes de la tierra. Entre los casi setenta puntos de la agenda de la Asamblea General de este año, anoto, casi al pasar los siguientes problemas políticos:

16º— Control Internacional de Energía atómica.

17º— Problemas independencia de Corea.

18º— Métodos que podrían emplearse para mantener y fortalecer la paz y seguridad internacionales. Informe de la Comisión de Medidas Colectivas.

19º— Amenazas a la independencia política e integridad territorial de Grecia. a) Informe de la Comisión Especial de los Balcanes. b) Repatriación de niños griegos.

- 20º— Libia: a) Informe anual del Comisionado de las Naciones Unidas. b) Informes Anuales de las Potencias Administradoras.
- 21º— Libia.— Problema de los daños de guerra.
- 22º— Rectificación adecuada de las fronteras entre Egipto y la antigua colonia italiana de Libia.
- 23º— Amenazas a la independencia política e integridad territorial China y a la Paz en el Lejano Oriente.
- 24º— Palestina: a) Informe de la Comisión de Conciliación. b) Ayuda a los refugiados de Palestina.
- 25º— Trato dado a personas de origen indio en Unión Sud Africa.
- 34º— Abolición de castigos corporales en los territorios en tutela.
- 35º— Uniones administrativas de territorios en tutela.
- 38º— Cuestión del Africa Sud-Occidente: a) Medidas para poner en práctica opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia. b) Examen de los informes que sobre administración de territorio presenta el Gobierno de Sud Africa.
- 55º— Desarrollo de un programa de 20 años para alcanzar la paz mediante la acción de las Naciones Unidas. Informe del Secretario General.
- 56º— Plena participación de Italia en los trabajos del Consejo de Tutela.
- 4º— Admisión de nuevos miembros. Derecho de los Estados candidatos a presentar pruebas de las condiciones exigidas por el artículo 4º de la Carta.
- 9º— Admisión de nuevos miembros.
- 6º— Violación de los principios de la Carta y violación de los Derechos del Hombre cometidos por Francia en Marruecos.
- 7º— Disposiciones financieras y económicas respecto de Eritrea en virtud del párrafo 19 anexo XII del Tratado de Paz con Italia.

Basta esta simple enumeración para concebir el volumen desmedido de trabajo que representa el estudio estrictamente necesario para captar cada uno de estos complicados y vastos temas y la suma mayor

de esfuerzo que representa el poder estar en aptitud de emitir una opinión y voto responsable en nombre de un Gobierno, en cada una de ellas. La responsabilidad de la decisión corresponde al Gobierno, ya que el Delegado en la Asamblea es sólo su representante, y está supuesto de consultar sus votos y opiniones, o actuar únicamente de acuerdo con sus instrucciones. No es fácilmente concebible que un Gobierno pueda disponer del tiempo necesario para llegar a tener una opinión concienzuda y responsable de cada una de estas cuestiones. Cada una de ellas requiere de expertos para su estudio y exposición y son muy pocos los Estados que los tengan en el enorme número que supone la atención debida de las labores de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Como un gesto cordial a los Estados pequeños y reconociendo que ellos son el mayor número, se estableció en la Carta que cada Gobierno sólo podría enviar a la Asamblea a un máximo de cinco delegados. No todos los Estados están en posición económica de enviar todos los años este número mínimo de delegados, que, por lo demás, resulta insuficiente para atender el trabajo de las seis comisiones principales que se reúnen diariamente, a los que hay que agregar el Comité ad-hoc y otros importantes cuyos trabajos es indispensable seguir. Las grandes potencias, con sus delegaciones numerosas de Alternos, Asesores, Consejeros y Expertos, están sí en posición de poder estudiar cuidadosamente todos los puntos y poder captar todas sus implicancias. Su simple número les dá enorme ventaja que saben utilizar.

No puede pedirse que los delegados o los Gobiernos presten interés y atención a problemas que le son completamente ajenos, que por la simple razón de la distancia geográfica, por la carencia de contactos y relaciones, ni les atañen ni les afectan y que les son difíciles de captar y percibir. Sólo las grandes potencias están en posición de hacerlo y muchos de estos problemas subsisten y perduran por la forma como los afectan.

En principio la organización universal se basa en que por la creciente interdependencia de los pueblos cualquier cuestión que surja en cualquier parte del mundo, si atañe a la paz, interesa a todos los demás Estados por apartados que se hallen del lugar del conflicto. En principio, ello es cierto pero en la realidad y la práctica, la teoría no se cumple efectivamente. Bien puede decirse que todos los pueblos hoy no permanecen ignorantes ante un conflicto lejano, pero de ésta posición a la de un interés inmediato y directo, a la decisión de realizar esfuerzos y sacrificios en razón del mismo conflicto, hay una distancia grande que los pueblos no parecen estar dispuestos a recorrer, ya que se basa en reacciones propias a la naturaleza humana. Velar esta situación con palabras bellas no conduce a fin práctico. Prueba de ello es la participación débil y timorata por la mayor parte de los países, en el rechazo de la palmaria agresión en Corea no obstante ser un conflicto reflejo de la tensión en entre las grandes potencias, e interesarlos por ello en una forma bastante mayor y más directa que la derivada de la situación geográfica. El de Corea sólo geográficamente es conflicto lejano y hay que admitir que es la decidida acción de una de las grandes potencias lo que le da sus características y lo que determina la simbólica participa-

ción de muchos. Después de anotar las características de toda organización universal, las limitaciones de la Asamblea y la forma como se ha utilizado, queda ver como ha funcionado el Consejo de Seguridad y lo que se consideró base fundamental de la organización.

Hay que reconocer —el conflicto en Corea es una de las tantas demostraciones de ello— que las poderosas razones que se tuvieron en cuenta al formular la Carta para establecer la primordial responsabilidad de mantener la paz y la seguridad internacional en los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, siguen teniendo fuerza y son tan válidas hoy como ayer. No puede haber esperanzas de una paz duradera si no se mantiene la armonía entre los cinco grandes. Para el mantenimiento de esta armonía y como traducción de ella se estableció como sistema de votación, en el Consejo, la regla de la unanimidad. Bien sabemos que esta regla se ha transformado en el uso impoderado del veto por una de las potencias. Dentro del marco de esta regla, el Consejo de Seguridad debería haber sido el lugar en que se alcanzara tal armonía por la negociación, por las mutuas concesiones y el desarrollo de una mutua confianza, por el trato continuo. El resultado ha sido el opuesto al previsto y buscado. Con los métodos puestos en práctica de propaganda y publicidad, cerrando todas las posibilidades de negociación, con el recurso forzado por ello a la votación, el resultado ha sido contraproducente, y será el mismo dentro de las mismas condiciones. El Consejo será utilizado como lugar de propaganda, para atacar al contrario y magnificar las diferencias.

De ahí que el Consejo haya sido superado en la práctica por las reuniones de los Ministros de Relaciones Exteriores. El órgano de máxima responsabilidad de la Organización ha sido puesto ya de lado en los casos más importantes. Los Gobiernos responsables de mantener la paz han encontrado que no es el medio o vínculo apropiado para alcanzar arreglos. Hoy día cuando se busca posibilidades de distensión entre los grandes no se piensa en el Consejo, sino en reuniones de otra naturaleza. Las insinuaciones del Presidente de Francia en su discurso de apertura de la IV Sesión, son prueba clara de que para lograr la paz debe pensarse en medio más efectivos superiores al Consejo.

Como consecuencia de no haber funcionado la regla de la unanimidad de los cinco grandes, el Consejo no ha podido avanzar en el cumplimiento del artículo 43 de la Carta y llegar a tener fuerzas armadas a su disposición, ni podría hoy si las tuviera, ordenar su empleo. Un veto lo paralizaría. Por lo mismo no ha avanzado en la reducción de armamentos, ni en la reducción del temor y la desconfianza, que agravan el conflicto ideológico y la división, que empapa todo el trabajo de las Naciones Unidas, que trasciende del campo político e impide o dificulta la realización de los otros fines de las Naciones Unidas especialmente en los campos de las realizaciones económicas de reconstrucción y normalización en el desarrollo del comercio mundial.

Ante esta división y sus efectos sobre el Consejo, los Gobiernos han orientado su afán para afianzar la seguridad por un camino, aunque paralelo, distinto del de las Naciones Unidas. La concertación de alianzas estrechas, respaldadas por un rearme efectivo, es el procedi-

miento adoptado, para conseguir su seguridad por la defensa mutua. Son estas alianzas medidas más ciertas y seguras de defensa, que garantizan al Estado una mejor esperanza de no ser atacado, o que en caso de serlo, le dan mayores esperanzas de éxito para rechazar y vencer la agresión. En verdad, si son sólo de carácter defensivo no se opone al sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas. De otro lado hay que reconocer que una alianza no está inspirada esencialmente en un propósito de organización internacional sino en el fin más inmediato de la seguridad nacional. Su propósito no es sustituir a las Naciones Unidas, pero es método que no se opone a la Carta y que puede dentro de ella o cualquier organización universal ser medio útil al complemento de sus fines.

Son varios los grupos de esta naturaleza que se han formado en las Naciones Unidas.

Si bien el Tratado de Asistencia Mutua de Río es posterior a la Carta reglamenta vínculos que existían desde antes como compromisos más o menos generales e imprecisos, como consecuencia de todo el sistema regional americano muy anterior a la Carta. La celebración del Pacto de Río y la concreción posterior del sistema regional en los tratados firmados en Bogotá, obedece a un movimiento original americano que es independiente de los éxitos y fracasos de las Naciones Unidas.

En cambio el Pacto del Atlántico Norte, cuyas líneas fundamentales son similares al Pacto de Río, sí ha nacido como consecuencia directa de la intranquilidad resultante por la falta de funcionamiento del Consejo de Seguridad. Al ver que no podría funcionar la maquinaria de la seguridad colectiva se ha buscado completamente por el ejercicio del derecho de defensa colectiva establecido en el artículo 51, que queda transformado para las partes en el pacto en obligación específica de defensa colectiva dentro de un área definida.

La Liga Árabe responde a vínculos sentimentales estrechos entre sus componentes y a la necesidad, por propio interés, de actuar agrupados dentro de los organismos internacionales.

No hay y no tiene por que haber oposición entre las obligaciones resultantes de los pactos regionales o de defensa mutua y las que se derivan del sistema de seguridad colectiva de un organismo internacional. La existencia y creación de organismos regionales ha sido prevista y autorizada en la Carta.

Hasta hoy jurídicamente estos pactos están considerados como complementarios de la Carta y se reconoce como medida provisional la defensa individual y colectiva ante el ataque armado mientras el Consejo de Seguridad pone en marcha la maquinaria de la seguridad colectiva de las Naciones Unidas. La paralización del Consejo de Seguridad determina una situación especial respecto de estos pactos. Su esencia es la de ser complementarios de las Naciones Unidas y las medidas de defensa colectiva provisionales hasta que el Consejo de Seguridad decida, de acuerdo con sus atribuciones, que se ha producido un ataque armado y señale el agresor. Esta segunda etapa hoy se sabe que no es probable y que, casi seguramente no se realizará. Así estos pactos que deberían ser complementarios vienen a ser expresión de una rea-

lidad que se superpone a la Carta, sustituyendo el sistema de Seguridad colectiva universal de la Carta por la defensa mediante acuerdos regionales.

Es este un importante paso que revela una tendencia positiva que ofrece posibilidades que no deben desaprovecharse, que deben ser estudiadas y encauzadas.

Con pleno convencimiento de la necesidad de sistemar y regular la sociedad internacional y, al mismo tiempo, vistas las dificultades de hacerlo por una organización universal de caracteres similares a los ensayos de la Liga y las Naciones Unidas, no resulta lógico pensar en reforzar la tendencia que se ha evidenciado en favor de los sistemas regionales. ¿No es posible concebir un organismo mundial que sea la suma de organismos regionales?

Ya han existido proyectos y planes al respecto. Por ello, como se dijo al comienzo de este estudio, su objeto es recordar otros planes y sistemas de asegurar la convivencia pacífica.

Los pueblos no ignoran lo difícil que es impedir el flagelo de la guerra, llegada a controlar la conducta internacional de los Gobiernos. Se sabe que es una verde esperanza, muy verde, la de eliminar las guerras y la arbitrariedad en las relaciones entre los Estados. A pesar de que el espectáculo del mundo es poco halagüeño, cuando a los seis años de terminado el último gran conflicto aun no se han firmado los Tratados definitivos de paz, ya los cañones han vuelto a tronar en varios lugares y se vuelve nuevamente a tener la angustia moral y económica de los grandes preparativos bélicos. Ante el espanto de nuevas guerras para acabar con las guerras, la humanidad no puede cejar en sus esfuerzos de buscar medios y métodos que permitan la convivencia tolerante y pacífica.

Cabe por ello repetirse la pregunta trascrita al principio del Secretario General. ¿Deberían los Estados miembros realizar sus principales esfuerzos en el campo internacional para preservar la paz ... por medio y en apoyo de las Naciones Unidas o por otros medios?

La paz universal sólo puede ser asegurada por una organización universal, pero la actual ha revelado ya sus limitaciones, las que son propias de la Carta constitucional, y las que son inherentes a una organización universal. Los pueblos y los Estados han respondido ya en parte a la pregunta por la reafirmación de sus organismos regionales, por la creación de otros, y, sobre todo por su decidido rearme que es manifestación expresa de anteponer su propio esfuerzo como medio de asegurar su existencia debido a pocas esperanzas en las posibilidades de acción de las Naciones Unidas, para mantener la seguridad colectiva.

Cuando se comenzó a vislumbrar en la última guerra, por los primeros triunfos militares, el sentido y las posibilidades de la victoria, se formularon también los primeros planes para levantar una organización que impidiera el estallido de nuevos y terribles conflictos.

En marzo de 1943, el Premier Churchill, en un mensaje por radio, bosquejó lo que en su concepto debería ser la organización futura para asegurar las relaciones pacíficas internacionales. En él reflejó una ideología que ya había sido discutida en el Imperio. El que estas propues-

tas no fueran aceptadas por las otras Potencias, ni fueran recogidas en sus innovaciones más audaces, y el que los mismos representantes británicos aceptaran otras, no hace perder nada el valor que tienen como resumen de la experiencia de un estadista extraordinario, colocado en una situación extraordinaria, para captar todo lo hondo del problema de lograr la organización jurídica del mundo y asegurar la paz y buena armonía de las relaciones entre los Estados.

La referida propuesta contemplaba, en primer término, una institución que "no pusiera de lado todo el inmenso trabajo que se realizó con la creación de la Liga de las Naciones". La institución tendría, por lo tanto, los mismos fundamentos, el mismo espíritu y las mismas tendencias que la Liga y debería abarcar, en forma general, las relaciones entre los Estados del mundo, o sea, de carácter universal.

Dentro de esta organización mundial se propiciaba la creación o establecimiento de un Consejo para Europa y otro para Asia. No se mencionó la creación de un Consejo para América, omisión muy explicable por existir ya en este Continente una organización regional con nombre distinto. La organización mundial debería ser la suma de estos Consejos. Se acogió así, como base fundamental, la de la organización por sistemas regionales o continentales.

En este primer esbozo —hay que recalcar la palabra esbozo, porque sólo de ello se trata—, se sostenía que la organización del Consejo de Europa debería ser la primera tarea a encararse inmediatamente después de la derrota de Alemania, aún antes de que se hubiera terminado la guerra con el Japón. Se proponía que el Consejo para Europa, del cual principalmente se ocupaba la propuesta, estuviera organizado en tal forma que tuviera poderes efectivos "con una Alta Corte para la solución de conflictos, y con fuerzas: fuerzas armadas nacionales o internacionales o de ambas, siempre listas a ejecutar sus decisiones y que impida la renovación de agresiones y la preparación de guerras futuras". Se insistía repetidamente en el tema de la creación de una fuerza que pudiera servir de policía internacional. Se proponía que en este Consejo de Europa al "lado de las Grandes Potencias debería haber un número de grupos de Estados o confederaciones que podrían expresarse por medio de sus representantes, formándose así un Consejo de grandes Estados y de grupos de Estados". A pesar de fundarse la organización regional, el Premier Churchill reconocía la necesidad para Europa de "armonizar los altos y permanentes intereses de la Gran Bretaña, Estados Unidos y Rusia" y que sus fines "no podrían ciertamente realizarse sin su cordial y concertada aceptación y participación" y agregaba que "así, sólo así, podrá surgir de nuevo la gloria de Europa".

De un somero examen de este esbozo de organización puede verse que son tres las doctrinas fundamentales que le sirven de base: organización universal con fundamentos regionales o continentales; fuerza compulsiva para la defensa de la paz y la ejecución de la justicia; y preponderancia clara y manifiesta de las grandes potencias.

En un libro publicado más o menos un año después, Summer Wells ("Hora de Decisión"), patrocina también la idea de fundar la organización mundial sobre bases regionales. Las ideas ahí expresadas reflejan,

sin duda, conceptos vertidos anteriormente en Memoranda al Departamento de Estado en época tal vez contemporánea al pronunciamiento de Churchill.

Opinaba Summer Wells, en primer término, por constituir en un principio sólo una organización transitoria, que denomina Consejo Ejecutivo Provisional de las Naciones Unidas, después de cuyo funcionamiento por un tiempo suficiente y de resueltos los más presionantes problemas de emergencia resultantes de la guerra y después del restablecimiento jurídico de la paz por la celebración de los tratados definitivos de paz con los ex-beligerantes, se establecería la organización internacional permanente. Agrega entre los fines de la organización, además de la paz, "promover el bienestar de todos los hombres". Considera que para establecer satisfactoriamente una organización universal es preciso reconciliar dos problemas fundamentales: la libertad de acción militar de las grandes potencias y dar plena representación a las naciones más pequeñas. Para el primero de ellos, propone que se dé representación directa en el Consejo a las Grandes Potencias y que sus votos sean necesarios para "la aprobación de cualquier medida que pueda tomar el Consejo" o sea, en otros términos, la regla de la unanimidad. Para resolver el problema de dar plena representación y protección a los intereses de las naciones más pequeñas, es que propone que la organización mundial esté fundada sobre sistemas regionales.

Ninguna de esas propuestas delinea la solución de dos cuestiones fundamentales: cuál sería la relación entre los sistemas o consejos regionales o continentales y la organización general, ni cuál sería la forma de delimitar y definir los sistemas regionales o continentales, o si quiera de precisar lo que se entiende por región o continente. Envuelven estas cuestiones problemas muy complejos, cuya solución, si puede ser muy variada, no es conveniente abordar sin antes sentir una decidida preferencia por este modo de organizar jurídicamente la sociedad de los Estados.

Primero no sólo en el tiempo, sino en la conciencia segura de la firmeza de sus vínculos, es, sin lugar a dudas, el sistema regional americano. El término "americano", requiere, sin embargo, una definición. En reciente sentencia de la Corte Internacional de Justicia, el juez canadiense Read, ha intentado una definición de ese término, de relativo mérito en cuanto al caso sub-judice, y en cuanto a sus aspectos geográficos, pero que no alcanza toda la amplitud que resulta de las piedras fundamentales del sistema: "El Tratado de Asistencia Recíproca de Río y la Carta de Bogotá".

La fuerza del sistema regional americano reside en que no ha nacido de una conferencia, ni su realidad contenida sólo en la letra de un pacto redactado al efecto. Sus documentos constitucionales son resultantes de la concreción de un proceso evolutivo, de un desarrollo gradual. Defecto fundamental de la Liga y las NU. es su aparición completa y definitiva, atribuyéndoles de golpe y antes de su funcionamiento, los caracteres de panacea para la paz. El sistema americano, en su evolución, no ha perdido de vista cuatro principios fundamentales: 1º) El

principio de la igualdad jurídica de los Estados, que mantiene no sólo como letra de un enunciado principista en la Carta; 2º) El estricto respeto a la no intervención en los asuntos internos o exteriores de los otros Estados; 3º) El compromiso de recurrir sólo a los medios pacíficos para la solución de los conflictos con la creación de los medios para ello; y 4º) Que el peligro o amenaza extracontinental contra una de ellas afecta a las demás. Históricamente fué éste último principio el que alentó los primeros intentos de organización en este continente, pero a su establecimiento como vínculo obligatorio y a su reglamentación, sólo se ha llegado en el tratado de Río, relacionando estrechamente esta obligación de mutua ayuda y común defensa con los principios y propósitos de una política de paz. El tratado de Río evita así el más grave de los posibles inconvenientes en la coexistencia de sistemas regionales, por el temor de que pueda degenerar en alianzas geográficas opuestas. El Tratado de Río, que va más allá de la defensa común contra el ataque armado extracontinental, establece la legitimidad de la defensa colectiva contra toda agresión, de adentro o fuera del continente. Así el vínculo que crea no puede estar basado sino en una política de paz.

La vitalidad del sistema interamericano se evidencia, por el hecho de que a pesar de que la Carta de Bogotá aún no ha entrado en vigencia por no haber alcanzado todavía el número suficiente de ratificaciones, los principios que establece sirven de norma reconocida en las relaciones entre los Estados del Continente, por ser el sistema todo, la concreción de un movimiento espiritual de raíces profundas.

No obstante la menor rigidez de los compromisos en el sistema americano las ínfimas concesiones de soberanía y ninguna de la igualdad de los Estados, se tiene conciencia de su vitalidad y certeza en sus posibilidades para mantener la paz y el orden jurídico en las relaciones entre los Estados de este continente. Las NU., por los poderes otorgados al Consejo de Seguridad —que ningún órgano o cuerpo en el sistema americano tiene—, debería ser capaz también de mantener la paz y el orden en el mismo grado. Sin embargo, el espectáculo que nos ofrece es bien distinto. No obstante la eventualidad y los limitados poderes de las Reuniones de Consulta, los mucho más limitados del Consejo, puede tenerse fe en que el sistema respondería con éxito si se pusiera a prueba su solidaridad.

No parece necesario insistir sobre el hecho evidente de la vitalidad y realidad del sistema americano. Es obvio que en cada región, los Estados que la componen, conocen mejor que otros países sus problemas locales, y que están en mejor aptitud para encontrar soluciones a las controversias locales que surjan y dar los pasos más seguros para controlarlas. La historia de la Liga lo demostró. Tuvo muy poco éxito la institución ginebrina al intentar resolver problemas típicamente regionales como la Guerra del Chaco. Ya desde esa época los problemas netamente europeos, los problemas balcánicos, no suscitaban mayor interés en los Estados distantes, si no afectaban la paz general, y en éstos, que son los problemas de las relaciones entre las grandes potencias, la solución, como lo dijo un Ministro de RR. EE. del Perú en su Me-

moria, "no iba a darla la puntual ejecución del articulado del Convenant, sino la decisiva gravitación de los intereses políticos de las grandes Potencias" (Carlos Concha, Memoria de 1937-1939).

Anteriormente, había expresado el mismo Ministro que "no le incumbe a la Cancillería peruana, sin embargo ningún papel en el juego de los intereses políticos genuinamente europeos..." A pesar de los quince años transcurridos, sigue teniendo toda fuerza y verdad esta afirmación, que traduce una realidad. No obstante las aseveraciones sobre la creciente interdependencia de los pueblos y del concepto de la unidad del interés en el mantenimiento de la paz, los Gobiernos y pueblos no pueden prestar atención eficiente a controversias distantes y de carácter netamente local, que no alterarán la paz general, ni puede exigírseles tampoco que se inmiscuyan y entreveren en conflictos cuya decisión depende sólo de la "decisiva gravitación de los intereses políticos de las grandes potencias". Ello es inevitable en una organización universal como la Liga y las NU., pero no lo sería si estuviera basada en sistemas regionales.

Es indudable que el sistema establecido entre las veintinueve Repúblicas de América es el más avanzado y que puede servir de ejemplo a sistemas regionales en curso de formación o a otros que se formen en el futuro. En el sentido de la vinculación es evidente que los Estados vecinos de una misma región, no sólo conocen mejor sus problemas locales, sino que se prestan un aprecio y una confianza mucho mayor. Es fácilmente perceptible el efecto benéfico que ello tiene en una organización por la aplicación que se da en el sistema americano al régimen de votaciones. Se ha establecido también la regla mayoritaria, pero la forma como se la aplica, por razones que no pueden existir sino dentro de una región, merece recalcar.

En las Conferencias se considera "aprobada" una resolución si recibe el voto afirmativo de la mayoría de las Delegaciones. Es la aplicación de la regla mayoritaria, pero para ver la forma como se la aplica, nada mejor que transcribir dos párrafos de un informe de Charles Fenwinck, al Director del Departamento de Derecho Internacional de la Unión Panamericana:

"¿Qué significado debe darse a la palabra "aprobada" después de cada resolución inserta en el Acta Final de una Conferencia? No ciertamente que se considere la resolución obligatoria para Estados que han votado en contra y que llevaron su oposición hasta dejar constancia de ella en el Acta Final. Ello sucede pocas veces, pero entonces no cabe duda de que un Estado no puede ser obligado contra su voluntad. Se ha entendido siempre que el principio de igualdad de los Estados protege a cualquiera de ellos contra decisiones a las que no ha prestado su propia aquiescencia. Al respecto la regla inter-americana es la misma que la ley internacional: para adoptar o rechazar la regla propuesta. Pero el rechazo de un Estado particular de ir con los demás no restringe la libertad de los otros para actuar conforme a su criterio".

"Así el disentimiento formal consignado en el Acta Final de una conferencia viene a significar lo mismo que la negativa de un Estado particular a firmar un tratado multilateral o la reserva sobre algunas de

sus disposiciones. Las resoluciones inter-americanas que no son más que declaraciones amplias de objetivos deseables son por lo general aprobadas sin oposición. Igualmente, las declaraciones sobre principios fundamentales de derecho, que no obligan a los Estados a actos específicos, son también aprobadas por unanimidad. Sin embargo, cuando una resolución envuelve medidas concretas u obliga a los miembros de la conferencia a una determinada política con la posibilidad de consecuencias serias, se realiza todo esfuerzo para asegurar el acuerdo unánime de todos los miembros. Así sucedió con la Declaración de Lima de 1938, con la Resolución de Río de Janeiro de 1942 sobre ruptura de relaciones con el Eje. En ambos casos era imperativo demostrar la solidaridad de las Repúblicas americanas ante un peligro común. Si bien la fórmula final resultó más débil que la que muchos Estados hubieran preferido, doblaba la fuerza de un acuerdo en el que no hubieran participado uno o más de los principales Estados".

Lo que no puede aparecer de un informe cuidadoso de un prestigioso funcionario internacional es el esfuerzo de negociación y de concesiones que siempre se realiza para lograr la ansiada unanimidad. Esfuerzo de negociación y de concesiones que siempre se realiza para lograr la ansiada unanimidad. Esfuerzo que se realiza debido a la confianza, al respeto mutuo entre pueblos y Gobiernos. Así se logra la armonía que debe existir en los organismos internacionales.

Cuando en un organismo internacional, con olvido de su carácter y finalidad, no se encuentra la forma de llegar a decisiones unánimes, es sin duda, que existe un mal que el organismo mismo no es bastante para corregir. La finalidad de las reuniones de Plenipotenciarios —y no otra cosa son las asambleas y consejos de los organismos internacionales— es celebrar acuerdos o alcanzar soluciones armónicas. Su objeto no es confirmar y afianzar los desacuerdos.

En el sistema americano, como sucedería en todo sistema regional por la confianza y respeto entre los Estados, se evita que sus reuniones sirvan para echar leña a la hoguera.

Otra característica del sistema americano, que puede serlo también fácilmente de cualquier otro organismo regional, es la institución y costumbre, pues al lado de la institución tal como está regulada en convenios vigentes, ha surgido también la costumbre entre las Cancillerías americanas de consultarse mutuamente para concordar su acción ante problemas que les son comunes, aunque éstos no tengan los caracteres de gravedad y de urgencia que haría necesaria o conveniente una Reunión de Cancilleres. Estos sondeos o consultas de Cancillería, muy útiles para armonizar opiniones y líneas de conducta, sólo son posibles entre los países estrechamente ligados que forman una región.

Esta misma mayor confianza, esta mayor certeza es la comunidad de los intereses fundamentales, determina que se preste mucha mayor fe al cumplimiento por todos los Estados regionales de las medidas pactadas para la defensa común. Los Estados americanos sienten mucho más garantida la integridad e inviolabilidad de su territorio, su soberanía y su independencia política en virtud de los pactos interamericanos, especialmente el Tratado de Asistencia Recíproca de Río, que por

los medios y procedimientos establecidos en la Carta de San Francisco. Es esta misma razón de garantía más sólida, a la que se presta individualmente mayor fe y confianza, la que ha llevado a la constitución del Pacto de Nor Atlántico y que ha sentado las bases de un arreglo similar para el Pacífico. Uno de los motivos primordiales que impulsan a los Estados a asociarse y constituir en común una organización internacional, es el de alcanzar, por la garantía o el esfuerzo común, la seguridad de que podrá continuar su progresivo desarrollo y sentir defendida su integridad y existencia, no sólo por su propio esfuerzo sino por el esfuerzo de la asociación. Este motivo fundamental es innegable que encuentre una más plena satisfacción en la vinculación más armónica de un acuerdo regional.

Es asimismo cierto que será mucho más fácil la elaboración de pautas de Derecho internacional positivo por grupos de Estados o por regiones, cuyos intereses, psicología, cultura y civilización sean similares. La similitud de conceptos jurídicos, de perspectivas históricas y de sujeción a una misma ley moral, son factores fundamentales no sólo a la convivencia pacífica sino al entendimiento y comprensión entre pueblos y Estados. Esta que es una virtud, es también una objeción a la división del mundo en regiones por los peligros políticos y culturales que ello puede representar. Políticamente pueden llegar a constituir alianzas dentro de la sociedad general de los Estados, estableciéndose una balanza o equilibrio de poderes entre las regiones, en vez de una comunidad de poder en la organización central. Políticamente sólo podrá existir peligro si se emplean los grupos regionales con una política que sobrepasa la seguridad, en un sentido de alianzas ofensivas o si degeneran en "esferas de influencia", política y económicamente explotadas por la potencia dominante en cada región. Hoy día existe este peligro, por la forma como Rusia ha dominado y controla sus satélites. Es justamente por la falta de independencia y soberanía de los Estados satélite, que no resulta posible considerar al grupo de los Estados soviéticos como un acuerdo regional, pues no puede admitirse que entre ellos exista una asociación de Estados iguales entre sí. Por el contrario, es la clásica esfera de influencia, exagerada a sus extremos, por el poder directo sobre los Gobiernos de los Estados vecinos. Muy distinto resulta ser el grupo regional americano, en el que justificadamente puede sostenerse que la principal potencia del grupo tiene dentro de él, prerrogativas menores de las que goza en las Naciones Unidas, y que dentro de él está acostumbrada a negociar y transar para alcanzar un punto de vista común al continente.

Ya sea por el ejemplo americano, ya por la intranquilidad resultante de la división entre las Grandes Potencias y la paralización del Consejo de Seguridad, es evidente la formación de grupos con caracteres regionales dentro de las NU., en parte favorecida por la atribución de asientos en la Corte y en los Consejos, prestando atención, por la práctica establecida, a la distribución geográfica. Además de los ya mencionados anteriormente, la Liga Árabe, el Pacto del Nor Atlántico y el del Pacífico, establecidos por pactos constitutivos, se ha podido notar la tendencia también en otros grupos de Estados a colaborar

más estrechamente entre ellos dentro del marco general de las NU. Así se menciona, y no sin razón, al grupo de los Estados Escandinavos. Esta tendencia pues, que está bastante generalizada parece corresponder a impulsos internos en los propios pueblos, a la necesidad, a reforzar sus fuerzas y posibilidades internacionales por la acción conjunta y sumada de varios y, sobre todo, a los requerimientos de la intranquilidad de la hora presente.

En el campo de la colaboración técnica, especialmente dentro del Consejo Económico y Social, se han sentido también las dificultades para establecer pautas generales para tantos pueblos tan diversos, con tan variados problemas. La constitución de las Comisiones Económicas regionales, para Europa, Asia y el Lejano Este y para América Latina, son pruebas de la tendencia y la necesidad de parcelar, para poder trabajar mejor, el demasiado vasto campo de una colaboración internacional de caracteres universales. Algunas de las Agencias Especializadas más antiguas habían sentido esta misma necesidad. Dentro de la Unión Postal Universal, existe con estatutos y reglas propias, la Unión Postal de las Américas y España. Dentro de la Organización Internacional del Trabajo se ha formado también un grupo americano. Sería a todas luces conveniente que dentro de esta misma Organización del Trabajo se continuara la Sub-división geográfica de su campo de acción. Una simple lectura de los informes que produce sobre determinada relación o aspecto de los problemas de trabajo, permite apreciar la dificultad de sistematizarla o compararla sobre las bases de tan variadas condiciones en todos los Estados. Algunas de las nuevas Agencias Especializadas, al crearse, han utilizado lo ya existente en los sistemas regionales. Así la Organización Mundial de la Salud ha reconocido a la pre-existente Oficina Sanitaria Panamericana como su Agencia regional para el continente.

Es esta misma amplitud del campo internacional, lo difícil de armonizar el problema de la responsabilidad de las Grandes Potencias en el mantenimiento de la paz general con la sujeción que debe suponerse a la organización y el reconocimiento jurídico de la igualdad de los Estados, lo que hace pensar en las conveniencias de un sistema universal basado principalmente en organismos regionales, que permitiera discutir y tratar de resolver de modo diverso los problemas netamente locales "susceptibles de acción regional" de los otros problemas que se originan en la oposición de intereses y aspiraciones de las grandes potencias. Los grandes conflictos que han sacudido a la humanidad, tienen una causalidad estrecha en la acción de una gran potencia. No es la suma de votos en un organismo internacional, la opinión de los pequeños países, lo que puede lograr frenar a una gran potencia. Sólo lo pueden conseguir las otras grandes potencias, las que no tomarán de ligero sobre sus hombros la responsabilidad de hacerlo, ni se dejarán llevar a ello sin poderosas razones nacionales. La historia de la Liga nos lo prueba. No tiene, en verdad, apoyo en la realidad que los pequeños países, no afectados directamente por un conflicto que interesa sólo a las grandes potencias, se vean envueltos en enojosas situaciones derivadas de causas y factores políticos que les son totalmen-

te ajenos. Esta es la realidad evidente, las crisis más graves serán siempre decididas por "la gravitación de los intereses políticos de las grandes potencias".

No puede negarse que tuvieron razón los principales organizadores de las Naciones Unidas, cuando pusieron su mayor esperanza en el mantenimiento de la paz futura, en la continuación de la cooperación entre las Grandes Potencias. El medio para lograrla —la regla de la unanimidad— y la aplicación de la misma —el veto— no ha sido felices. Hay que reconocer que la regla de unanimidad, como necesaria para la paz, es un reflejo de la realidad, pues, sin acuerdo entre las Grandes Potencias no es posible asegurar el mantenimiento de la paz de modo cierto y seguro, pero la forma de hacerlo, como privilegio reconocido al potencial militar, con desmedro de la igualdad entre los Estados, no ha sido feliz en la concepción, ni ha resultado eficiente en la práctica. Distinta sería la situación si la regla de la unanimidad estuviera limitada a una asociación de solo las grandes potencias, que sólo entre ellas tuvieran que discutir y resolver sus problemas, sin querer convertir a los países que no van a pesar en la solución, en jueces o autores de la misma, con la publicidad y propaganda inconveniente que ello trae consigo.

Así como es generalmente consentido, y prácticamente reconocido en el artículo 52 de la Carta, que hay grandes ventajas en las posibilidades de lograr el arreglo pacífico de las controversias de carácter local por medio de acuerdos y organismos regionales y que el mantenimiento de la paz y la seguridad, se facilita por la acción regional, así también puede confiarse en que las grandes potencias, entre ellas mismas, tienen mayores posibilidades de limar sus diferencias y armonizar sus intereses encontrados, si no hacen intervenir en la discusión a otros países que no pueden tener aptitud para captarla en todos sus aspectos y matices. El sistema tan lato y vago del "concierto europeo", puede negarse que tuvo un relativo éxito en el siglo pasado. Las grandes potencias, discutiendo entre ellas solas, pudieron mantener el equilibrio entre sí y el equilibrio de una paz inestable.

Las diferencias entre las potencias y entre todos los países existirán siempre. Lo que se busca por la organización internacional es el mejor medio de solucionarlas o de evitar que degeneren en conflictos. Las posibilidades de que ocurran diferencias entre los países, de que sus intereses resulten encontrados, está en proporción directa con los contactos y relaciones que mantienen. Un Estado está mucho más expuesto a tener diferendos con los Estados que componen la misma región, que con Estados apartados con los que apenas mantiene contacto, excepto las grandes potencias que tienen intereses repartidos por todos los ámbitos del globo. Así es muy difícil concebir las posibilidades de que surja un diferendo, pongamos por ejemplo, entre el Perú y Afganistán. Pero diferendos entre el Perú y los Estados americanos y entre Afganistán y sus vecinos han existido y existirán. Está en la propia naturaleza de las relaciones internacionales. Igualmente así como no comprenderíamos que un Estado lejano, pongamos nuevamente el Afganistán, quisiera terciar, por buenos oficios, mediación, o votando en la

Asamblea en un diferendo netamente regional, entre el Perú y otro Estado Americano, no se ve la razón por la cual el Perú y otros Estados americanos tengan que tomar posiciones y sentar opiniones en diferendos que sólo interesan al Afganistán y a sus vecinos. Este, que es serio defecto en toda organización de tipo universal, sería posible amiorarlo y corregirlo si a ella se llegara como suma o coronación de organismo regionales.

Existen y son evidentes las tendencias de los Estados a agruparse regionalmente. El movimiento es legítimo. No sólo el artículo 52 de la Carta admite la existencia y conveniencia de sistemas regionales, sino que el artículo 51, al reconocer plenamente el derecho inmanente de legítima defensa colectiva, conviene en el motivo primordial que inspira la formación de organismos regionales. Por el Tratado de Río se ha avanzado aún más, pues conforme al artículo 51 el Estado o Estados atacados, tienen el derecho, pero no el deber de la legítima defensa. Por el artículo 3, párrafo 2, del Tratado de Río, el derecho de legítima defensa colectiva ha sido transformado en un deber. Tal avance muy importante puede ser consecuencia de todo pacto regional.

El artículo 52 de la Carta ha sido un paso enorme en el reconocimiento de los sistemas regionales, sobre el artículo 21 del Pacto de la Liga, que se limitaba a no considerar incompatibles con el Pacto "los entendimientos regionales como la Doctrina de Monroe, que aseguran el mantenimiento de la paz."

La Carta de San Francisco va más allá. Empieza el artículo 52 por reconocer que nada en la Carta se opone a la existencia de organismos regionales, siempre que dichos organismos " y sus actividades, sean compatibles con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas". Disposición justa, pues no es concebible, ni podría permitirse la existencia de sistemas compatibles con el mantenimiento de la paz y la seguridad. Siempre será posible conocer el pacto o documento básico constitutivo de un sistema regional, y saber si está de acuerdo o nó, con los Propósitos y Principios de las NU. El artículo señala además que las "actividades de estos organismos sean también compatibles con la finalidad de las NU". En ello reside el verdadero problema y su solución no parece fácil alcanzar por la letra de un articulado, pues depende fundamentalmente de la voluntad de Estados soberanos. Pero siempre será mucho más difícil que se descarríen en un sentido agresivo, un conjunto de Estados que un solo Estado.

La Carta no establece ningún procedimiento o forma para el reconocimiento de los sistemas regionales existentes o que se establezcan no obstante la admisión en principio de su conveniencia y de reconocerles, en el párrafo 2 del mismo artículo una prioridad en el tiempo sobre el Consejo de Seguridad para intentar la solución pacífica de las controversias de carácter local, y de admitir, en el párrafo 3, que el Consejo busque la solución pacífica de tales diferendos por los medios regionales. De acuerdo con ello, los Estados americanos, por su parte, se han obligado entre ellos a someter cualquier controversia que surja entre los mismos a la maquinaria de paz del sistema interameri-

cano antes de someterla a la Asamblea o Consejo de las NU. Así se ha confirmado la prioridad de los conflictos regionales, el recurso a los medios pacíficos del sistema regional.

De este modo se ha reconocido la conveniencia de los sistemas regionales y su prioridad y preferencia para resolver las controversias de carácter local, pero no se ha precisado la forma o procedimiento de reconocer la existencia de determinados sistemas regionales, ni de establecer su relación con los órganos de las NU. En verdad, es aún demasiado temprano para fijar la solución del problema de normar las relaciones y conexiones entre los sistemas o consejos regionales y la organización universal.

El párrafo 3 del artículo 52 no establece, por su letra, una obligación clara para el Consejo de Seguridad, especialmente si se le interpreta a la luz del párrafo siguiente que mantiene en toda su vigencia los artículos 34 y 35, que establecen la facultad para el Consejo de conocer o investigar "toda situación susceptible de conducir a fricción internacional o dar origen a una controversia". En todo caso, sería largo y delicado elaborar sobre los alcances de no haber mencionado los otros artículos del mismo capítulo. Basta por el momento observar que no se han establecido reglas previas que fijen las relaciones de los sistemas regionales con los órganos de las NU., y que, por lo tanto, éstas pueden ser elaboradas, sin alterar o modificar la Carta, ni en su letra ni en su espíritu, por el devenir de las instituciones regionales en su afirmación.

El hecho de que todos los miembros del sistema regional americano lo sean también de las NU. ha determinado que hasta ahora sea innecesario el fijar las relaciones entre las dos organizaciones. La invitación a un observador y los acuerdos a que se ha llegado, establecen una relación de Secretariado a Secretariado, pero no de organización a organización.

Es también sólo la afirmación de la tendencia la que puede ayudar a resolver el otro problema fundamental: el de la delimitación de los sistemas regionales o continentales. El sistema interamericano ya está definido en cuanto a sus componentes los que, sin embargo, no abarcan toda el área geográfica de las Américas. La Comisión Económica para América Latina (CEPAL), constituida dentro de las NU, está integrada por mayor número de elementos, que abarcan toda el área geográfica al sur de los Estados Unidos.

No es pues, el objeto de este trabajo, proponer desde ahora un cambio radical en la constitución de la organización universal, sino simplemente recordar otros proyectos, que se reconocen como ajenos, que pueden llevar por un camino más fácil y cierto, al fin que todos anhelamos del establecimiento de un orden jurídico menos inestable en las relaciones entre los Estados.

Con anterioridad a la Liga y a las NU., han existido sistemas regionales. Recientemente se ha afirmado y acrecentado la tendencia a agruparse y ligarse en grupos regionales, que en todo caso, sobrepasan los circunscritos objetivos de una alianza defensiva. El fracaso de la Liga es reciente, y las NU. se debaten en el problema fundamental para su

organización de la falta de armonía entre las grandes potencias. En estas circunstancias puede verse como una esperanza las afirmaciones de organización regional y más que observar este desarrollo, es lógico y recomendable favorecerlo y alentarlo.

Al finalizar el ponente se limita a pedir que se preste favorable atención a la tendencia de los Estados a ligarse más estrechamente en organismos regionales y a que se recomiende favorecer este movimiento, que es legítimo, y que abra las puertas a nuevas esperanzas de convivencia pacífica y tranquila.
