ABUSO DE PODER EN LO INTERNACIONAL

POR

JOSE ARCE

PROFESOR EMÉRITO DE LA UNIVERSIDAD
DE BUENOS AIRES

DESDE los tiempos en que el único derecho era el del más fuerte, hasta la época actual, el derecho de gente ha hecho algunos progresos. Las tentativas de codificarlo revelan el deseo de hacer más.

Por descontado que corresponde fomentar una orientación semejante, si es que realmente aspiramos a que la guerra sea una *ultima ratio* y a que la fuerza sirva para afianzar la razón y la justicia y no para someter a los débiles.

Más de una vez la razón y la justicia serán relativas; pero no hay que olvidar que también lo son en las relaciones individuales. De tiempo en tiempo se hacen referencias a la cosa juzgada, pero se la respeta como una manera de hacer desaparecer las divergencias.

Debemos aspirar a que ocurra lo mismo en las relaciones internacionales, cuando no se haya podido utilizar el arbitraje u otros recursos semejantes.

Por eso, al igual de lo que ocurre con los tribunales de justicia que zanjan las dificultades entre los individuos, conviene que el tribunal internacional sea permanente, lo mismo para resolver las cuestiones de puro derecho, con sujeción a reglas jurídicas previamente discutidas y aceptadas por la comunidad de las naciones (Corte de Justicia), que para con-

siderar y buscar la solución de cuestiones nuevas mediante la creación del derecho (Organizaciones internacionales).

De aquí que los hombres responsables de la conducción de los negocios internacionales—cualesquiera sea su escepticismo—tienen el deber de trabajar por la asociación de las naciones.

El ideal sería una asociación de todas las naciones, con el objeto de que, también, todas las cuestiones pudieran ser ventiladas en su seno y de que el derecho nuevo fuese creado con la participación de todas las comunidades.

Pero cuando ello no sea posible, una asociación de un gran número de naciones, entre las que figuren las más cultas, progresistas y pacíficas, puede llenar funciones utilísimas a la humanidad civilizada.

De la misma manera que la ley «nacional» es el elemento jurídico destinado a armonizar los intereses de todo orden, de los individuos de un pueblo, o de una nación, la ley «internacional» debe constituir el acuerdo logrado entre diferentes pueblos para coordinar costumbres, aspiraciones e intereses muchas veces encontrados.

Por tales motivos soy un decidido partidario de las «Naciones Unidas», como lo fuí antes de la «Sociedad de Naciones». El fracaso de esta última no debe amilanarnos; tampoco la crisis que actualmente atraviesan aquéllas. La asociación es desde todo punto de vista conveniente. Lo que puede hacerla fracasar no es la unión en sí misma, sino el sistema jurídico puesto en movimiento para hacerla funcionar. Y el deseo de mantener en su seno a los Estados que han demostrado, repetidas veces, que no desean continuar formando parte de ella, o porque ya obtuvieron todas las ventajas posibles, o porque se han convencido de que los demás Estados no están dispuestos a dejarles obrar exclusivamente en provecho propio.

Porque es de toda evidencia que una asociación de naciones requiere como condición indispensable que todos los Estados asociados actúen de acuerdo con el pacto celebrado, en interés de la comunidad. Expresamente digo que *actúen* y no *que se comprometan a actuar*, porque sería infantil pensar en la celebración de un pacto entre naciones que no tuviese en cuenta, por encima de todo, el interés de la comunidad.

Pero entremos en materia. Las disposiciones del pacto deben ser cumplidas *estrictamente* y, en caso de duda, ésta debe

ser resuelta en el sentido más en armonía con el interés general, aun cuando no sea el que más convenga, en ese momento, al Estado o Estados interesados en la solución contraria.

Una actitud semejante—la preocupación constante por el interés general—estrecharía fuertemente los vínculos entre las naciones asociadas. Adoptada por las más poderosas, demostraría a las más débiles que la unión es cierta y que aquéllas se esfuerzan, aun en presencia de dudas o de dificultades, por afirmar el pacto que las une; por disimular su mayor poder; por demostrar que la cláusula de la igualdad jurídica de todas las naciones asociadas tiene un sentido que facilita la vida en común, prolonga la paz y ratifica la seguridad de los Estados por pequeños que sean.

Tal es el caso de la aplicación de la llamada «regla de unanimidad» prescrita en el inciso 3.° del artículo 27 de la Carta de San Francisco. Dicha regla quiere que para adoptar decisiones sustantivas o de fondo, voten en sentido afirmativo los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

No se piense que ensayamos su defensa. Es notorio que siempre la hemos combatido y que hemos propuesto su supresión, por creerla nefasta para la asociación de naciones.

Se trata de que debe ser cumplida con el criterio que se tuvo en vista al sancionarla, sin evadirse de ella cuando así convenga a los intereses particulares de uno o más de los miembros permanentes.

Alguna vez se ha argüído que nuestra actitud es contradictoria, conocida como es nuestra opinión en contra de la llamada «regla de unanimidad», al oponernos a que se la mitigue. No hay tal contradicción. Por el contrario, no queremos la atenuación de la «regla de unanimidad» cuando tal atenuación convenga a los intereses de los Estados privilegiados, porque esos casos demuestran, precisamente, que la «regla de unanimidad» es contraria a los intereses de la asociación de naciones. La atenuación de referencia no constituye un homenaje a las naciones no privilegiadas; constituye un nuevo privilegio que se atribuyen por sí y ante sí, al margen de la Carta, o sea del pacto, los Estados privilegiados. En efecto: la aplicación de la «regla de unanimidad» resulta molesta algunas veces para los Estados que disfrutan del referido privilegio, y por eso, por razones puramente egoístas, pretenden evitarse esas molestias.

Y como es natural, al abstenerse de votar, fortalecen el

privilegio, recurriendo o no a él, según convenga a sus particulares intereses, al propio tiempo que disimulan su odiosidad permitiendo que siga su curso una decisión, *como si no hubiese sido vetada*, aun cuando en realidad sea perfectamente ilegal, por no haberse ajustado a la disposición pertinente de la Carta.

Esta conducta, *ultra vires*, de los Estados privilegiados, representa un franco abuso de poder, incompatible con las conveniencias generales en lo internacional; muestra que los poderosos, o cuando menos los privilegiados, prescinden del pacto cuando les conviene y burlan la espectativa de los Estados no privilegiados, obligados a comprobar el poco respeto que se dispensa a las disposiciones acordadas para regir la organización creada en San Francisco.

La disposición del inciso 3.° del artículo 27 establece *expresamente* que «las decisiones del Consejo de Seguridad en todas las demás materias se adoptarán por el voto afirmativo de siete miembros *incluídos los votos concurrentes de los miembros permanentes*». Los miembros permanentes—según lo establece el artículo 23—son cinco y, como consecuencia, una decisión adoptada sin la concurrencia de los cinco miembros permanentes no tiene valor legal. Así lo establece el texto de la Carta; así lo establece la famosa y discutida «Declaración de los cuatro», de 7 de junio de 1945, y así se entendió la «regla de unanimidad» cuando se la votó. Un acuerdo ulterior, en sentido contrario, aun cuando sea de los cinco miembros permanentes, no tiene valor alguno desde que significa una modificación de la Carta y del sentido con que fué sancionada la referida disposición.

Sin embargo, los miembros permanentes la han adoptado, y cuando no tienen interés en impedir una decisión, o cuando tienen interés en no impedirla—que parece lo mismo, pero que no lo es—*se abstienen* de votar. Esta abstención es contraria al espíritu de la Carta; los miembros permanentes deben votar por sí o por no; pero en caso de producirse, equivale a un voto en contra de la «regla de unanimidad» y, como consecuencia, a un voto en contra de la resolución votada. O los cinco miembros permanentes coinciden en la afirmativa o la resolución no es legal, aun cuando haya obtenido siete o más votos.

La tesis contraria constituye una nivelación expresa de la Carta y *un abuso de poder de las grandes potencias*. Y este

abuso de poder tiene grande importancia. En definitiva sólo aprovecha a aquella o aquellas de las grandes potencias que proceden de mala fe.

Por lo demás, hay que pensar que las potencias medianas y menores pueden cansarse alguna vez de estos abusos, y ese día las grandes potencias habrán perdido la autoridad moral que les dió el Pacto de Wáshington de 1.° de enero de 1942. Deberán actuar bajo su exclusiva responsabilidad. Habríamos vuelto al siglo XIX, y yo estoy seguro que no las seduce semejante posición.

América es el continente de la libertad. Las veintidós naciones americanas debieran oponerse reciamente a estos *abusos de poder* que comprometen el progreso del derecho de gentes.

Santander, agosto de 1950.