

# AMÉRICA LATINA ANTE EL NUEVO ORDEN MUNDIAL

## por Lorenzo Peña

---

publ. en *PAL*, publicación electrónica  
agosto de 2003  
Universidad de Friburgo de Suiza  
<http://www.unifr.ch/derechopenal/pal/pdf/actuel/pal5.pdf>

---

### *Sumario*

- 1.— De 1945 al estallido de la guerra fría
- 2.— La Guerra Fría en Asia, en África y en Latinoamérica
- 3.— El Poder de la Pentacracia
- 4.— Facultades Sancionatorias del Consejo de Seguridad de la ONU
- 5.— Los Países Latinoamericanos Posibles Víctimas del Nuevo Orden
- 6.— ¿Qué se Podría Hacer?

---

### *Resumen*

América Latina desaprovechó la oportunidad que le brindaba la guerra fría entre los dos bloques. El nuevo orden mundial ha entronizado el omnímodo poder conjunto de la pentacracia (las 5 grandes potencias con derecho de veto en la ONU), sometiendo a todos los pueblos al yugo de un poder supraestatal oligárquico y casi absoluto. Mas todavía habría algunas vías para salir de ese atolladero.

---

### **§1.— De 1945 al estallido de la guerra fría**

Al empezar la segunda posguerra mundial, un ambiente de expectativa y euforia invade casi todo el planeta, a pesar de la durísima situación económica y de las penalidades que persistirán aún durante varios años en los países ex-beligerantes. América Latina vive ese ambiente con particular intensidad.

América Latina se había dividido durante el conflicto en dos grupos de países: los que, nominalmente al menos, entraron en la guerra al lado de Norteamérica y los que permanecieron neutrales. A la vez sucedió una de las últimas guerras intestinas por disputas fronterizas, la que opuso al Perú y al Ecuador por el control de una extensa zona amazónica, y que culminó con el acuerdo de Río de Janeiro.

De manera general, hacia 1945 los países latinoamericanos ven la instauración de regímenes o gobiernos de signo progresista, traídos por la marejada antifascista que acompañó al hundimiento de las potencias del Eje. Incluso allí donde la orientación que se impone es de signo opuesto, como en la Argentina, el resultado, frecuentemente calificado de ‘populista’, encierra elementos peculiares de afirmación nacionalista y vagamente laboralista.

A la guerra caliente sucedió en seguida la guerra fría. Para América Latina fue un golpe demoleedor.

Poco capacitados estaban para enfrentarse a la guerra fría aquellos gobiernos democrático-progresistas que, como en una mañana de sol, como por voluntad divina y acción casi milagrosa, se habían establecido, casi de golpe, un poco por doquier. Sus fundamentos doctrinales eran precarios, sus dirigentes y cuadros eran en buena medida improvisados, sus ilusiones enormes, su visión escasamente realista. En 1945 podían esperar, gracias a la indulgencia, bonachonería y comprensión de la potencia hegemónica americana —erigida ahora en potencia hegemónica mundial— emprender un camino de reformas prudentes que vinieran a entronizar un amplio abanico de derechos humanos, no sólo los de libertad sino también los de igualdad, pudiendo satisfacer al menos las demandas más urgentes de amplias masas

desheredadas, reafirmando la soberanía de los pueblos, en una situación de paz y cooperación internacional.

Sólo tres años después todo eso se había estrellado contra el muro de una realidad inclemente. Con el estallido, casi súbito, de la guerra fría, la tensión internacional había quebrantado todas esas vanas esperanzas. Los EE.UU no estaban dispuestos a consentir veleidades, alegrías ni vacilaciones. En la cumbre de Bogotá de 1948 (el famoso Bogotazo) pusieron orden, creando la OEA y colocando a las demás repúblicas del continente ante la opción del enfrentamiento o la sumisión. La tendencia fue casi siempre a la sumisión. Poco después se establecían regímenes dictatoriales en diversos países (Perú, Colombia, Venezuela, Cuba), a la vez que se afianzaban otros (el de Trujillo, p.ej.).

Finalmente en el bienio 1954-55 se pone fin a las experiencias real o presuntamente nacionalistas de Arbenz en Guatemala, Perón en Argentina y Getulio Vargas en Brasil. Donde no se procedió a un golpe de estado, se impuso por otros medios una orientación restrictiva de las libertades y favorable a los intereses de Washington.

Reinaba el orden que venía del norte, con el cual estaba alineada toda América Latina, aunque el pacto constitutivo de la OEA nunca llegara a borrar del todo la neutralidad militar (muy relativa, eso sí) de los estados latinoamericanos, los cuales se posicionaban así en un equilibrio inestable de ni beligerancia ni no-beligerancia frente al enemigo del Este.

---

## §2.— La Guerra Fría en Asia, en África y en Latinoamérica

África y Asia sacaron partido del antagonismo Este-Oeste para arrancar a las potencias colonialistas europeas su independencia y, más tarde, para, escapando en parte a las intervenciones neocolonialistas, afirmar su propio rumbo, bajo el rótulo de ‘Tercer Mundo’ (acuñado por el demógrafo francés Alfred Sauvy en 1952); rumbo que les permitió en algunos casos sentar las bases de un desarrollo relativamente independiente. Podríamos a grandes rasgos calificar todo ese proceso de ‘nasserismo’, aun a sabiendas de que hay en esa genérica denominación un cierto abuso terminológico.

De alguna manera el fenómeno ya había empezado tras la primera guerra mundial (kemalismo turco, nueva dinastía en Persia, acceso nominal de Egipto, Afganistán y Mesopotamia a la independencia política).

Sólo después de 1945 alcanza el fenómeno los rasgos, tanto en amplitud como en intensidad y atrevimiento, que permiten caracterizarlo como ‘nasserismo’ en sentido lato: independencias indochinas y República indonesia, conseguidas a través de duras guerras de liberación contra las potencias coloniales (Francia y Holanda); fin del Raj británico en la India; concesión de la independencia nominal a las Islas Filipinas; emancipación de Marruecos, Libia, Túnez, Siria, Líbano, Jordania, más tarde el Sudán, y constitución de la Liga Árabe (22 de marzo de 1945); tras una serie de luchas de diverso tipo, en los años 60 emancipación de casi toda África, salvo las colonias portuguesas; fin de la dominación europea en casi toda Asia, salvo pequeños enclaves (a la vez que algunas de tales pseudoindependencias eran manzanas de la discordia, púas clavadas en el corazón de estados genuinamente nacionales como emporios clientelares de las potencias ultramarinas).

En los años 60 se produjeron muchos cambios que en varios casos condujeron al establecimiento de nuevos regímenes políticos desobedientes a la tutela de las potencias ex-coloniales. Los equipos clientelares dejados en el terreno al arriarse la bandera de los

colonizadores no siempre pudieron resistir los embates populares y los de los sectores militares nacionalistas.

En otros casos, sucedió lo inverso: las intrigas de la potencia excolonial desalojaron fácilmente a políticos ilusos y esperanzados que, en la ingenua afirmación del nacionalismo de los años 50, habían sido plebiscitados en las elecciones que marcaron a menudo la transición del régimen colonial al poscolonial (el Congo, Gana, Malí).

El fruto principal de aquella empresa afroasiática no fue la mera independencia política sobre el papel, siempre relativa, en la práctica muy mediatizada y disminuida, sino la hábil utilización de los enfrentamientos entre los dos bloques antagónicos para ir ganando posiciones en el desarrollo más o menos autónomo.

El compendio de todo fue la nacionalización del canal de Suez, que no hubiera podido tener lugar sin ese enfrentamiento de los dos bloques. Si la India siguió la senda de la evolución, no de la revolución, el socialismo de Nehru es también inseparable de esa situación que lo hizo posible, como más tarde lo serían las industrializaciones por vía estatal en un número de países africanos y asiáticos, coronadas por un éxito o un fracaso mayor o menor según las condiciones del país, la racionalidad de los nuevos planificadores, y su capacidad de explotar el conflicto no-bélico entre el Este y el Oeste.

Hoy se suele insistir en el fracaso de toda aquella empresa. Creo que se cargan las tintas. Sin duda los resultados estuvieron lejos de las ambiciones, mas resultados sí hubo (de alfabetización, de mejora sanitaria, de vías de comunicación, de producción nacional, de reparto de recursos que antes se iban íntegros afuera, así como de avance jurídico en la afirmación de derechos humanos; así los Pactos de derechos humanos de 1966 hubieran sido impensables sin todo aquel movimiento tercermundista).

Mientras sucedía todo eso en Asia y África, América Latina estaba sumida en el letargo, si exceptuamos algún caso sumamente aislado. Bastante más tarde, cuando ya todo ese tercermundismo afroasiático estaba desgastándose y se iniciaba un reflujó, tardíamente se produjeron atisbos de algo parecido en América Latina, aunque sus resultados fueron muy escasos.

La subida del precio del petróleo crudo fue uno de los resultados tangibles de esa confluencia de luchas de afirmación reivindicativa del tercer mundo. Mientras las demás materias primas veían derrumbarse sus precios, los hidrocarburos aprovecharon la coyuntura gracias a la acción concertada de la OPEP. ¿Qué repercusión tuvo para América Latina? Sólo Venezuela era miembro de la OPEP inicialmente; luego se agregó el Ecuador, cuya producción fue siempre modestísima. México no entraría en el cartel petrolero. Mientras que en otras latitudes el alza del precio del crudo permitió financiar hospitales, centros de salud, escuelas, Universidades, vías férreas, servicios públicos, viviendas, saneamiento, suministros de agua y luz, etc, en América Latina poco se vio de eso. Sin duda porque muchos países latinoamericanos no producían petróleo, mas incluso los productores de crudo es dudoso que hayan aprovechado adecuadamente ese impacto.

La caída de Pérez Jiménez en Venezuela en 1958 no llevó a ningún gran proceso de reafirmación de los derechos humanos en su integridad o de desarrollo económico independiente, sino meramente a una democracia convencional con todas las taras y lacras que acabaron provocando un desastre económico, pese a la riqueza petrolera. México siguió su vía propia, con altibajos, sexenio tras sexenio; a su modo, podría parangonarse en parte con el rumbo de algunos países afroasiáticos; mas (como en una rememoración de un dicho célebre de Porfirio

Díaz) el vecino del Norte siempre cercenó esa posibilidad. Prodújose también el peculiar proceso cubano, cuya trayectoria excepcional, que desafía las clasificaciones, quedará al margen de este estudio.

El golpe militar del 1 de abril de 1964 cortó en seco las modestísimas experiencias de Janio Quadros y su sucesor Juan Goulart en el Brasil. Las reformas sociales del MNR de Paz Estensoro en Bolivia fueron desgastándose y a la postre, tras el agotamiento interno, se atajó ese proceso por el golpe de estado militar del general Barrientos, ese mismo año, 1964. Años después, los regímenes militares de afirmación nacionalista de Juan Velasco Alvarado en el Perú y de Guillermo Rodríguez Lara en el vecino Ecuador produjeron resultados controvertidos y no respondieron en absoluto a las grandes esperanzas de sus partidarios, tal vez de sus protagonistas, quienes posiblemente se habían imaginado conductores de procesos que excedían lo que era viable y factible en sus países.

Marca el comienzo del tiempo de hierro el golpe de estado del general Augusto Pinochet en septiembre de 1973 —poniendo fin a la cortísima experiencia socialista democrática de Allende. Buena parte de América Latina quedará por entonces colocada bajo regímenes militares: Brasil, Argentina, Uruguay, Paraguay, Brasil, Bolivia, Ecuador, Perú y varios países centroamericanos. En otros países operan escuadrones de la muerte. En la escuela militar de las Américas se adiestra a los mandos castrenses en el uso de crueles técnicas de control.

Cuando en 1991 se termina la guerra fría con el desmoronamiento del bloque oriental y la victoria del occidental, América Latina se halla en una situación en la que no ha sacado apenas ningún provecho de ese enfrentamiento de casi medio siglo, al paso que muchos países afroasiáticos sí se habían beneficiado de él en mayor o menor medida. Hacia esa fecha América Latina había salido de los conflictos armados que habían ensangrentado a diversos países centroamericanos y estaba ya libre de regímenes militares, pero sin haber acumulado ningún haber social o económico independiente que le permitiera escapar a la tutela de los EE.UU.

¿Por qué? Sin duda a ese decepcionante resultado condujeron factores objetivos y subjetivos. Por ‘factores subjetivos’ entiendo los que afectan a actitudes de individuos o pequeños grupos dotados de capacidad de voluntad deliberada (individual o colectiva), al paso que por ‘factores objetivos’ entiendo los que afectan a las condiciones de existencia de amplias masas populares y que directamente no son moldeables por la voluntad de un individuo o de un grupo coordinado de individuos.

Entre los subjetivos cabe mencionar: la falta de dirigentes políticos con clarividencia o racionalidad práctica suficientes; las insuperables divisiones y querellas ideológicas en los movimientos de progreso social; la escasez de inventiva, imaginación y originalidad; la pérdida del discurso y el mensaje patrióticos entre esos sectores, con un abandono de tal discurso a los adeptos de las doctrinas de seguridad nacional; las lealtades excesivas a modelos remotos y de poquísimo atractivo para las masas locales.

Entre los factores objetivos están: el férreo control de las instituciones estatales por oligarquías internas enfeudadas a la potencia hegemónica; la fuerte penetración de esa potencia en todos los campos de la vida social; la aparente inconexión de las nuevas tareas con las tradiciones populares y nacionales de lucha —por lo demás crecientemente arrinconadas al museo de los recuerdos y desdibujadas en la bruma de un pasado con el cual a la memoria histórica le iba resultando cada vez más difícil empalmar. Nada facilitaba el entronque de esa epopeya con las luchas y las tareas pendientes.

Si en adelante se hablará de décadas perdidas, tal vez habría que hablar de una pérdida latinoamericana de la guerra fría, ya que —salvo los modestos avances que pudo suponer la alianza para el progreso del presidente Kennedy (a raíz del inicio del inquietante proceso cubano) y salvo la tardía reforma agraria salvadoreña (que duró lo que duraba el peligro)— ese largo período, que en otras partes del mundo se saldó en gigantescos avances sociales, en Latinoamérica marcó una fase de cuasi-estancamiento.

### §3.— El Poder de la Pentacracia

Una consecuencia inmediata del fin de la guerra fría en 1991 es que por primera vez pudo ejercerse el régimen mundial pentacrático establecido en la Carta de las Naciones Unidas de 1945, régimen paralizado por el casi medio siglo de enfrentamiento entre los dos bloques.

El régimen onusiano venía a establecer una especie de poder estatal planetario —limitado, mas con límites indeterminados— en el que regía y rige una profunda y total desigualdad entre los estados: cinco estados mandan y los demás obedecen.

En efecto, la Carta de la ONU encomienda casi todas las competencias de decisión vinculante al consejo de seguridad, CS, y concede a esas cinco potencias no sólo una sede permanente en el CS sino el derecho de veto. En cambio, los demás estados del planeta se agrupan por zonas para elegir miembros no permanentes del CS hasta un máximo de 10, ninguno de los cuales goza del derecho de veto (art. 27.3).

Entre esas competencias amplísimas, aunque indeterminadas, del CS figuran, en virtud del capítulo VII de la Carta, las de declarar a un país reo de actos ilícitos y sujeto a sanciones, bloqueos, e incluso al castigo bélico de la ONU, previsto en la Carta con varios eufemismos ('uso de la fuerza' —art. 44; 'acción coercitiva internacional' —art. 45; 'medidas preventivas o coercitivas' —art. 50).

En principio esa acción bélica de la ONU habría de llevarla a cabo un ejército onusiano, que nunca ha llegado a constituirse. También en principio la previsión de la Carta es que, llegado el caso, el CS decida y ordene esa acción armada. En la práctica, la única vez que se ha aplicado, en 1991, lo que ha hecho el CS ha sido autorizar la acción bélica de estados miembros contra otro estado miembro, supuestamente incurso en un ilícito internacional (no previamente tipificado merecedor de tal castigo) y a llevarse a cabo, libremente, por los ejércitos de los estados miembros que decidieran disfrutar de esa autorización.

La Carta erige así al CS de la ONU en un verdadero poder supraestatal mundial al que dota del privilegio de hacer la guerra a estados miembros si lo estima conveniente; y, desde luego, amenazar con una guerra punitiva a cualquier estado miembro (salvo a las cinco potencias, intocables por su puesto permanente y su derecho de veto en el CS).

Se dice a menudo que está todavía lejano el día en el que se instaure una república planetaria. Sin embargo eso no es así. Un poder estatal, o supraestatal, planetario fue el que se estableció en 1945, aunque estuvo paralizado durante toda la guerra fría. Ese poder estatal o supraestatal de la ONU otorga una capacidad de decisión prácticamente ilimitada, y desde luego puramente discrecional (es más: absolutamente arbitraria) a la coordinación de las cinco grandes potencias, con tal que éstas actúen de consuno.

Eso sí, el poder supraestatal onusiano no tiene como tarea la organización de servicios públicos universales, a diferencia de lo que siempre han hecho los estados (ninguno de los cuales se ha ceñido jamás a funciones de mera policía y represión del delito; todos los estados

que en el mundo han sido fundado, sostenido y asegurado caminos públicos, espacios de uso público, recintos, mercados, obras de riego o acueductos, puertos, obras de beneficencia, etc; la ONU se descarga de todo eso y actúa sólo como guardián del orden, pero sin código prefijado).

Existe ese poder supraestatal mundial y goza de una potestad absoluta que ningún soberano posee. Aunque el CS no tiene facultad para abrogar o modificar la Carta, sin embargo, dado que ésta es sumamente vaga, sin salirse de ella puede hacer todo el mal que le dé la gana a cualquier estado miembro (no pentacrático), e incluso a cualquier estado no miembro.

Y puede hacerlo porque le da la gana, ya que la Carta no obliga al CS a motivar sus resoluciones.

Aun motivando sus resoluciones, el CS goza de entera discrecionalidad, según la Carta, para atribuir a cualquier estado miembro el ilícito que quiera. No se reconoce ningún derecho a la defensa. No hay código de prohibiciones. No hay ninguna regla de proporcionalidad. No hay ningún procedimiento establecido para achacar ilícitos a los estados y para decidir, en función de tales ilícitos, las sanciones. Ni siquiera rige el principio de que el ilícito que se achaque haya de estar predeterminado de algún modo, aunque sea vago.

Las omnímodas facultades prohibitivas y represivas del CS conducen a la siguiente posibilidad, sin salirse de la Carta.

Imaginemos que el CS decreta la prohibición para tal país —digamos Sabartia— de tener tal tipo de industria —p.ej. una industria química contaminante o una que genere mucho anhídrido carbónico. Sin embargo ese mismo tipo de industria lo poseen muchos otros países; como cada caso es distinto, siempre se podría aducir que en Sabartia esa industria contamina potencialmente más a los vecinos o que Sabartia no la necesita; o puede el CS no justificar de ningún modo su prohibición.

Sabartia viene así obligada a destruir tales instalaciones, los componentes y subcomponentes de esos productos, los materiales de construcción susceptibles de utilizarse para edificar plantas similares, y a abstenerse de importar tales materiales en el futuro; no porque en general eso esté prohibido, sino porque le está prohibido a Sabartia, por ser Sabartia.

Asimismo se prohíbe a Sabartia tener técnicos capaces de diseñar en el futuro tales industrias, conservar planos, diseños, documentos relacionados con ellas, o permitir que en sus Universidades se impartan enseñanzas susceptibles, directa o indirectamente, de capacitar en el futuro a otros ingenieros para el diseño de nuevas plantas que produjeran esos componentes, subcomponentes o materiales de construcción.

A la vez el CS decreta una inversión de la carga de la prueba: Sabartia habrá de demostrar que ya no posee tal industria, ni ningún componente así, ni tales materiales de construcción, y que ha derruido las plantas sin dejar rastro, que ha eliminado todos los documentos y ha suprimido a todos los técnicos e ingenieros capaces de adquirir esos métodos de fabricación o edificación.

La desobediencia a cualquiera de tales mandatos se castigará con la guerra punitiva contra Sabartia.

Yendo más lejos, el CS puede dictar tales medidas asignando a Sabartia un plazo de ejecución de un mes, imposible de respetar (aunque ya de suyo la inversión abusiva de la carga de la prueba impondría a Sabartia un deber prácticamente incumplible).

Pero es que, todavía más, si la potestad sancionatoria del CS no está disciplinada por ningún principio jurídico, no tendrá que ajustarse al de legalidad, y podría simultáneamente, en una sola resolución, decidir que Sabartia está sometida a esos deberes y sancionarla, condenándola a la guerra punitiva, por no haberlos cumplido (legislando retroactivamente). O podrá imponer unos deberes muy vagos y luego discrecionalmente decidir que Sabartia ha incumplido tales deberes y es condenada a la guerra punitiva.

Todavía más, supongamos que Sabartia tuvo tales industrias mas las cerró. El CS puede decidir que Sabartia está bajo la obligación de no haber tenido tales industrias, y castigarla por haberlas tenido, aunque hayan transcurrido 20 años desde el cierre de las mismas.

Es injusta la decisión punitiva contra Sabartia. Sin embargo, sería plenamente conforme con la Carta de la ONU. (La experiencia reciente revela que el ejemplo es perfectamente posible y, con algunas variaciones, ha sucedido en efecto.)

---

#### §4.— **Facultades Sancionatorias del Consejo de Seguridad de la ONU**

Podríamos enumerar muchas otras posibilidades de decisión arbitraria del CS y de criminalización de un estado por desobediencia a la decisión imperativa. He aquí algunas de tales posibilidades (todas ellas verosímiles a raíz de la experiencia de estos últimos años):

- No-explotación o superexplotación de recursos naturales propios (en el primer caso se dirá que el estado afectado deja improductiva una riqueza que la humanidad necesita; en el segundo caso, que ello dañará a las generaciones futuras);
- Maltrato de insurrecciones o disidencias internas (alegándose que, por la porosidad de las fronteras, ello puede tener una cierta repercusión internacional): así, p.ej., podríamos ver alzamientos irredentistas, como en el sur de México, o en la costa atlántica nicaragüense, interviniéndose desde fuera para proteger tales levantamientos con un pretexto humanitario;
- Fabricación o exportación de productos químicos susceptibles de ser utilizados como subcomponentes de armas de destrucción masiva por otros estados, aunque éstos fueran exteriores a la zona;
- Violación de decisiones del FMI o de la OMC (organización mundial del comercio): p.ej., la OMC podría decidir que fuera vinculante el AMI (acuerdo multilateral de inversiones) que prohibiera nacionalizaciones, medidas protectoras del interés nacional o cualquier regulación laboral, medioambiental o financiera que perjudicara a los inversionistas extranjeros;
- No cooperación del estado para facilitar la cooperación internacional según la conciba el CS (p.ej. rehusar el propio territorio para nuevos canales de navegación internacional);
- Insuficiente represión al tráfico de drogas o de otras sustancias que figuren en una lista negra de productos proscritos según el entender variable del CS (lista que se iría modificando en función de los intereses de los cinco grandes);
- Impago de deudas internacionales o una crisis económica susceptible de acarrear un desmoronamiento de los mercados financieros;

— Participación en cualquier género de actividad tendente a favorecer o propiciar alguna de las conductas anteriores u otras que se le ocurra prohibir al CS: tentativa, conspiración, o incitación a otros a perpetrar tales actos.

¿Estoy estirando demasiado el ámbito de lo que discrecionalmente puede reputar ilícito e internacionalmente sancionable el CS? Ese ámbito no es sólo elástico sino absolutamente indeterminado. El art. 39 faculta, en efecto, al CS para tomar las decisiones que quiera ‘para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales’, de suerte que tiene plena potestad para adoptar cualquier decisión imperativa, coercitivamente imponible, si (según su irrestricto y libérrimo criterio, no sujeto a ninguna pauta, a ningún código, ni sustancial ni procedimental) resuelve o concluye que tal acto de tal estado quebranta la seguridad internacional.

El art. 48 faculta al CS para decidir lo que quiera ‘para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales’; esa conyunción es claramente distributiva o de alcance amplio, habiendo de leerse esa frase en el sentido de que el CS puede tomar la decisión que quiera para mantener la paz y puede tomar la decisión que quiera para mantener la seguridad. (El alcance estrecho daría un pleonasma.)

Por si esas formulaciones pudieran leerse demasiado restrictivamente, el art. 50 faculta al CS a tomar ‘medidas preventivas o coercitivas contra un estado’, sin que para nada se sujete la legitimidad de tales medidas al previo incumplimiento de una obligación jurídico-internacional por el estado así condenado.

Por otro lado, el CS puede también limitarse a condenar a un estado por cualquiera de tales conductas (o por lo que sea); y luego, si el CS no resuelve imponer ninguna sanción concreta, la potencia hegemónica puede subrogarse en esa función sancionatoria y decidir la guerra punitiva como único remedio.

En cambio, ningún ilícito perpetrado por la potencia hegemónica —o por cualquiera de las otras cuatro grandes potencias— puede suscitar condena alguna, dado el derecho de veto (según lo corroboran los hechos, no ya los del silencio sepulcral del CS frente a las agresiones recientemente perpetradas por la potencia hegemónica, sino también otros como la sesión del CS del 28 de octubre de 1986, en la votación referente a Nicaragua, bloqueada por el veto del estado reo de desacato a la decisión del Tribunal de Justicia Internacional de La Haya).

La potestad sancionatoria del CS sólo se rige, según la Carta, por estos dos principios:

- Legitimidad institucional (están en principio reservadas a la organización internacional tanto la decisión cuanto la ejecución de acciones armadas de tipo punitivo, aunque en la práctica no se ha cumplido lo de la ejecución);
- Libre discrecionalidad de la decisión (la acción de las NN.UU se presumiría lícita, sin tener que ajustarse a pautas de necesidad ni de proporcionalidad).

Está clara la similitud que se pretende entre la guerra punitiva que puede imponer el CS de la ONU y el castigo del delincuente en el orden jurídico-penal. Mas justamente ese paralelismo es el que nos hace ver que los planteamientos onusianos chocan con los principios generales del derecho sancionatorio. Si se rigiera por los principios generales del derecho, la regulación del poder sancionatorio del CS habría de incorporar estos once principios:

- 1º) **Principio de igualdad:** todos los estados habrían de ser iguales ante la ley internacional; todos deberían tener los mismos derechos y deberes, tanto en el fondo (la sustancia jurídico-internacional) cuanto en la forma (derecho procesal internacional); por ende,



todos deberían correr los mismos riesgos, sin que hubiera estados parias ni estados intocables.

- 2º) **Principio de irretroactividad:** ningún estado podría ser puesto al bando de la comunidad internacional, sancionado, penalizado ni agredido salvo por actos cuya calificación jurídico-internacional estuviera vigente en el momento de su comisión.
- 3º) **Principio de tipicidad:** tales actos tendrían que caer bajo figuras del ilícito internacional nítidamente delineadas y tipificadas, con arreglo a un código de prohibiciones del que pudieran deducirse los grados de la ilicitud para los diversos tipos claramente delimitados.
- 4º) **Principio de previsibilidad penal:** tendría que estar expresa y rotundamente prevista la pena a infligirse, la guerra punitiva (o, en su caso, otras sanciones): ningún estado podría ser condenado a sufrir sanciones arbitrarias o ideadas por el órgano que las impusiera, sino que la sanción por aplicarse habría de estar preestablecida de manera precisa y clara.
- 5º) **Principio de uniformidad:** la pena habría de ser igual para todos, sin diferencias de rango; además, el código punitivo-internacional habría de aplicarse de manera uniforme y no arbitraria (unas veces sí y otras no, según les dé la gana a los decisores).
- 6º) **Principio de la *ultima ratio*:** antes de acudir a la vía punitiva, habrían de agotarse los recursos de tratamiento del ilícito internacional por otras vías; además el orden punitivo habría de estar reservado a ilícitos de una gravedad especialmente aguda.
- 7º) **Principio de gradualidad:** habrían de estar previstas penas distintas para los actos ilícitos (pre-tipificados) de diversa gravedad, de manera que conductas similares recibieran una calificación y un tratamiento jurídicos similares.
- 8º) **Principio de imparcialidad:** quien habría de decidir no sería un órgano político como el CS (ni siquiera si éste fuera democrático o no-oligárquico), sino un tribunal preconstituido al cual incumbiría no sólo fallar la realización del ilícito internacional, sino también sentenciar la pena; un tribunal cuya imparcialidad se garantizara, poniéndoselo a salvo de presiones —especialmente de la presión de los estados interesados en la declaración o aplicación de sanciones (p.ej. para aumentar sus propias exportaciones de ese tipo de mercancías).
- 9º) **Principio de procedimentalidad:** tendría que estar predeterminado el procedimiento a seguir, regulado para salvaguardar la pluralidad de roles jurídicos (la parte acusada, la parte acusadora, un instructor, el juzgador, los testigos), la defensa del acusado, la presunción de inocencia, el rigor de las pruebas, la diferencia entre prueba de hechos y calificación jurídica, la exclusión de la prueba prohibida, el respeto a los derechos de los estados, la igualdad de armas de las partes y la identidad de consideración y de trato.
- 10º) **Principio de recurribilidad:** el procedimiento habría de comportar la existencia de escalones, instancias, vías de recurso, cauces de anulabilidad; en suma remedios contra actuaciones precipitadas, desmedidas, injustas o ilícitas de los propios órganos de la jurisdicción internacional, a fin de aumentar las garantías del país acusado.

11º) **Principio de caducidad:** ningún estado podría ser sometido a acción punitiva por actos ilícitos que ya hubieran prescrito; los plazos de prescripción tendrían que estar regulados por un código y los actos ya prescritos nunca podrían venir aducidos para justificar ninguna represalia.

Al no incorporar esos principios, el actual orden mundial hace del CS un señor de horca y cuchillo, con derecho de vida o muerte sobre todos los seres humanos que no son ciudadanos de una de las cinco potencias con sede permanente y derecho a veto. Todos los demás podemos, en cualquier momento y porque sí, venir condenados a la pena capital por el CS si éste decide sancionar a nuestro respectivo estado con una guerra punitiva por la razón que sea, o sin ninguna, no estando esa decisión sujeta a ningún principio jurídico (salvo los de institucionalidad y discrecionalidad).

En cambio están a salvo los estados pentacráticos; y por lo tanto también lo están sus ciudadanos, protegidos por el ordenamiento jurídico-constitucional interno de cada uno de esos cinco estados.

Eso quiere decir que los 3/4 de la humanidad están bajo el poder omnímodo y absoluto de los gobernantes de esos cinco países (ya que, dado su poder, es inimaginable que, estando los cinco de acuerdo, no arrastren ni a 4 de los otros 10 miembros del CS, formándose así la mayoría cualificada de 9/15 requerida para cualquier decisión, por monstruosa y grave que sea).

Es más, para no enturbiar la conciencia de la pentacracia o de sus eventuales colaboradores, la práctica del CS ha flexibilizado la decisión de las sanciones —eventualmente la guerra punitiva. El CS puede simplemente decidir que el incumplimiento por un estado de cierta obligación impuesta *ad hoc* por el propio CS entraña *serias consecuencias*, autorizando a los estados miembros a utilizar los medios que tengan por convenientes para que así sea. O sea: ni siquiera rige el principio de explicitud de la pena ni rige tampoco el principio de asunción de la decisión del órgano sancionador; éste puede permitirse sanciones eufemísticamente formuladas, dejando además a otros su ejecución. (El único precedente parcial es el de la Inquisición, cuando *relajaba al reo al brazo secular*; una práctica bárbara que creíamos superada, mas que ha renacido en el ordenamiento onusiano.)

---

### §5.— Los Países Latinoamericanos Posibles Víctimas del Nuevo Orden

Aunque pertenece al plano de lo posible cuanto he elucubrado en el §3, la realidad, tras el fin de la guerra fría, nos autoriza a concluir que se dan esas posibilidades dentro del orden mundial onusiano resultante de la reconciliación de la pentacracia.

América Latina no explotó la situación favorable que se le abría con los conflictos entre el este y el oeste, sino que permaneció sumisa a los poderes hegemónicos del norte. Cesada esa confrontación, y ya sin ningún haber acumulado en la etapa en que pudo hacerlo, el espacio latinoamericano queda en la misma condición de súbdito de la pentacracia que tiene cualquier estado (salvo las cinco grandes potencias), con la diferencia de que los países latinoamericanos no pertenecen a ningún bloque, entorno o club privilegiado o mimado, con el que desee congraciarse alguno de esos cinco grandes, halagando a su opinión pública o cortejando a los interlocutores sociales.

La mayoría de los estados europeos ya son o van pronto a ser miembros de la Unión Europea, y por ende socios privilegiados de dos de esos 5 grandes (o, mejor dicho, de tres de ellos, ya que también son miembros de la NATO). El Japón, desde luego, aun figurando

nominalmente como estado súbdito, tiene una situación *de facto* de estado soberano, en asociación estrecha e íntima con los EE.UU. También gozan de un puesto de privilegio los países que disfrutaban de un estatuto de asociación con la Unión Europea, como Israel.

Cae fuera del ámbito de este artículo discutir hasta qué punto el ALCA pueda incorporar a América Latina a una zona de semi-privilegio compartido. Podría considerarse a México, tal vez, como un estado que ha accedido en parte a algo así, por el NAFTA. Mas ningún conocedor de las relaciones internacionales pretenderá que un país latinoamericano, aunque sea el propio México, tiene un estatuto parangonable en la arena onusiana al que poseen los miembros de la Unión Europea.

Habría una alternativa, que sería dinamizar los bloques transversales, aquellos que agrupan países del norte y países del sur, por compartir una tradición política, jurídica, lingüística y cultural: el bloque iberoamericano, la *francophonie*, la *Commonwealth*. Sin embargo, en el actual orden esos bloques son poco más que decorativos, y así es reducidísimo el papel de los estados del sur, aunque sean miembros de tales bloques.

La postración de cualquier país latinoamericano ante la prepotencia pentacrática acarrea una total vulnerabilidad jurídico-internacional.

El imaginario ejemplo de Sabartia, evocado en el §3, podría, *mutatis mutandis*, aplicarse un día a cualquier país latinoamericano. Es más, la ausencia de los principios de irretroactividad, tipicidad y caducidad podría acarrear que un día se tildara de ‘estado golfo’ (*rogue state*) a cualquier país latinoamericano cuya historia lo aleje de la santidad. Y santidad ha habido muy poca, sea en América Latina o en cualquier otra zona del planeta.

En efecto, un día podrían ser tildados de estados golfos: Argentina y Brasil por el trato que infligieron al Paraguay en 1865-70; el Paraguay por su victoria en la guerra del Chaco contra Bolivia (1932-35); Honduras y El Salvador por la contienda que los enfrentó en 1969 (la guerra de las cien horas o del fútbol); Chile por lo que les hizo a Bolivia y al Perú (1879-84); el Perú por haber vencido al Ecuador en el conflicto fronterizo (1941, con rebotes en 1981 y 1984); Colombia por conflictos con varios de sus vecinos (p.ej. el diferendo sobre Leticia en 1934, el que la opone a Venezuela sobre las aguas de La Guajira, o la controversia con Nicaragua acerca de algunas islas); Venezuela por la reclamación del Esequibo guyanés. También podrían invocarse la anexión argentina de las Malvinas en 1982, o la pretensión guatemalteca frente a Belize, etc.

Lo deseable es que, en lugar de envenenarse, cicatricen esas llagas y que así los pueblos latinoamericanos aprendan a, olvidando esos desgarramientos dolorosos, poner por encima su unidad, basada en intereses comunes, en una cultura, una lengua y una geografía compartidas. Mas lo cierto es que no ha abundado la inocencia. No se ha respetado la regla *uti possidetis, ita possideatis*. Las fronteras de hoy no son las heredadas del pasado hispano-portugués. Y la brecha se ha colmado, en muchos casos, con enfrentamientos bélicos, o, cuando no, amenazas y coacciones.

¿Sucedió todo eso hace demasiado tiempo? Mientras no haya un código que discipline el ejercicio del poder sancionador, ningún país está a salvo de que se traiga a colación lo que perpetró 150 años atrás.

También puede reprocharse a cualquier estado latinoamericano la ausencia de una regulación medioambiental adecuada (según las pautas del mundo desarrollado), lo cual presuntamente podría acarrear consecuencias graves para toda la humanidad.

Podría reprocharse a los estados latinoamericanos donde haya habido recientemente regímenes no recomendables su propensión a caer bajo tales regímenes, justificándose la acción coercitiva de los estados dizque responsables para garantizar la no recurrencia de tales regímenes (sin entrarse, desde luego, en el análisis histórico de los factores que a ellos condujeron). O, ante la perspectiva de victoria electoral de candidaturas juzgadas indeseables por la pentacracia, podría ésta alegar (dada la plena discrecionalidad del CS) que, de triunfar esas candidaturas, se estaría ante una probabilidad de un régimen réprobo en un país que ya tuvo regímenes réprobos (no forzosamente del mismo signo ideológico), justificándose así una acción coercitiva encaminada a salvaguardar los derechos humanos (en su versión pentacrática).

Todo esto puede parecer una historia ficción o una teoría política-ficción; mas es una razonabilísima extrapolación de las reglas que imperan en el nuevo orden mundial.

Cualquiera de esas posibilidades está abierta en cualquier momento, y ninguna es inverosímil. Puede que en este momento esté faltando una causa para que la pentacracia se dedique a eso; mas, acabada la tarea en otras zonas del mundo, puede llegarle el turno a la América Latina. Así, podríamos asistir a una nueva era de intervenciones armadas, cubiertas por el CS (aunque fuera con eufemismos, autorizaciones o avales silenciosos, ya que el que calla otorga).

---

### §6.— ¿Qué se Podría Hacer?

Los países latinoamericanos pueden hacer varias cosas.

- 1º) Pueden promover la vitalización y el reforzamiento de los bloques transversales, y en primer lugar exigir que el bloque iberoamericano se erija en una comunidad coordinada, con peso en la arena internacional, y con unos programas de integración económica y política —incompatibles con la pertenencia a bloques militares.
- 2º) Pueden exigir una enmienda de la Carta de la ONU para asegurar al menos alguno de los 11 principios jurídicos del §4 de este ensayo, empezando por el principio de igualdad de los estados ante la ley internacional.
- 3º) Pueden tratar de resucitar el movimiento de los no alineados, o sea de países ajenos a la órbita de las cinco grandes potencias.
- 4º) Ante el fracaso de los planes de enmienda de la ONU, pueden abandonar esa organización oligárquica y despótica y promover la puesta en pie de una nueva organización mundial democrática e igualitaria.

(En cambio no se ganaría gran cosa si a la pentacracia se añadiera algún estado más —como Alemania, Japón, la India o Brasil—; lo cual es, por otro lado, sumamente improbable; pero, sobre todo, dejaría intacto el inicuo sistema reinante.)

Hemos visto los peligros jurídicos que corre hoy cualquier país que no sea una de las cinco grandes potencias, pero sobre todo cualquier país de economía débil y que no pertenezca a un bloque asociado a un estado hegemónico. La América Latina no es, a este respecto, más vulnerable que Asia o que África. Tal vez lo es un poco menos; mas la experiencia de decenas de intervenciones armadas de la potencia hegemónica no hace presagiar un período forzosamente de tranquilidad.

Cualquier estado (no pentacrático) puede venir calificado en cualquier momento de *estado golfo*, aunque desde luego la probabilidad es casi nula para los socios de una gran

---

potencia (miembros de la NATO, Japón etc). Y además la calificación de *estado golfo* puede incluso ampararse en hechos efectivamente reprochables, pues casi todos los estados han perpetrado hechos reprochables.

Claro, se puede lamentar la injusticia de que se mida con un rasero a estados débiles y con otro a estados fuertes; pero precisamente ésta es la razón por la que es urgente esforzarse por establecer un nuevo orden internacional, un nuevo pacto social universal justo y equitativo.