CURSO SOBRE
ORGANIZACION INTERNACIONAL

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
EL COLEGIO DE MEXICO

FRANCISCO CUEVAS CANCINO

1961

CAPITULO PRIMERO.

El fenomeno de los organismos internacionales

I.- Presupuestos tradicionales para el estudio de los organismos.

Los maravillosos adelantos de la ciencia y la tecnica europea han dado origen a la tesis historica del progreso. No se concibe que haya identidad de esencia entre el hombre capaz de, reducir la electricidad o el atomo y -- aquel que tan sólo podía pulir las piedras. Lo que no es sino una diferencia de grado se concibe como una de esencia. Empinado sobre el pinaculo de sus - realizaciones materiales, el hombre de los siglos XIX y XX se rehusa a considerarse como el sucesor de pasadas generaciones humanas. Cree constituir la quintaesencia de todo lo constructivo y concibe su futuro como uno que entrelaza felicidad con adelantos tecnicos. En cuanto el progreso se desarrolla a través del transcurso del tiempo, y éste a su vez ha dado pie al progreso, se confunde el uno con el otro.

Los organismos internacionales, como nuevo metodo para resolver controversias, para llevar al conjunto estatal hacia confines más benignos, aparecen durante estos siglos. (1) Se los concibe como una arma nueva en el arsenal de los estados para poder convivir pacificamente. Y en tanto nacen en un momento de euforia histórica, a la par que lo más nuevo se les estima como - lo mejor. Los organismos constituyen pues el método más adecuado, en verdad necesario, para alcanzar nuevos horizontes dentro de la convivencia estatal. Y así como se ve con desprecio la técnica primitiva del hombre de las cavernas, así se desprecian los métodos anteriores que los estados empleaban para procurar evitar las contiendas y marchar de consuno por la senda de la historia. Los organismos se nos presentan como el elemento indispensable para -- alcanzar la paz, aquel sin el cual la humanidad no puede ya concebir la vida interestatal.

Varios inconvenientes trae consigo este punto de vista. Crea un desprecio por el pasado que obnubila todo conocimiento que de él provenga y que -- pueda sernos util. Supónesele a este nuevo método de convivencia internacional una superioridad que nos hace despreciar toda otra posible solución: si los organismos internacionales de hoy no son todo lo que se quisiera, en cambio si se cree que pueden ser y serán lo que se les imagina.

Otros prejuicios, de caracter mediato, obscurecen también el analisis. Con su desprecio por lo circunstancial, el observador supone que las condiciones dentro de las cuales han florecido los organismos son históricamente permanentes. La existencia de los estados, como medio de constituirse las - comunidades humanas, le parece natural y unica. Que de esa comunidad resulte la existencia de un derecho internacional, y que a su vez el concepto -- de organismo este íntimamente ligado con el, también lo da por sentado. Da - por descontado la hipótesis histórica de que el organismo internacional, en cuanto fenomeno historico, pueda no existir, o que se encuentre en un medio en que no es util. De hecho, se niega a conceder el propio caracter de fenómeno histórico a los organismos internacionales.

De lo anterior se deduce la siguiente y vertebral consecuencia: Se estudian los organismos internacionales en sí, como entes unicos en la historia; se los cree una nueva especie en el arsenal diplomatico, novedosos e -- indispensables signo del adelanto de nuestro mundo y mediante los cuales se alcanzará lo que antes quedaba como inasequible es decir, la paz entre las naciones.

Este el punto de partida, se pasa en consecuencia a hacer dos clases de analisis: cuantitativo el uno cualitativo el otro. En el primero se aplican

con frecuencia patrones más propios a comunidades estatales internas. Se - - procura analizar, por ejemplo, a las Naciones Unidas cual si fuera un gobier no municipal, y se deforman sus organos para hacerlos parecer como semejantes a los organos legislativo, ejecutivo y judicial. (2) Se les aplican también patrones que solo se comprenden dentro de esta concepción. Una cosa es la organización internacional -se nos dice-, otra la organización global, regional, general o universal. Se reconoce que no se debe estudiar la organización mundial en abstracto y se pasa a establecer los presupuestos en los que descansa. Pero se abstiene de tomar esos presupuestos como lo que son -condicionantes historicos- y se les considera como simples presupuestos desde - donde puede el hombre de hoy empinarse para ver mejor el pinaculo donde se - encuentra. (3)

Pragmático es el analisis anterior. Otros observadores, que se escu- - dan en un criterio valorativo, prefieren guiarse por las sendas del derecho. Este derecho acusa la existencia de uniones de estados; pero el organismo - va más alla. Presupone por parte de los estados una voluntad -otra que transitoria- de perseguir un interes común; esta persistencia en la voluntad se revela en la creación de una institución especial dedicada a tales y superiores fines. La unión adopta pues formas jurídicas que revelan solidez, permanencia y una supremacía sobre las usuales y transitorias de la alianza entre los estados. De allí, es posible elevarse hasta considerar una nueva -- clase de normas internacionales que se distingan, cabalmente, de las normas un tanto particulares que presupone una comunidad estatal fundada sobre la - soberanía de cada uno de sus miembros. (4)

Adoptar estos bien trillados caminos para el estudio de los organismos internacionales tiene muy serios inconvenientes. La confusión del tiempo -- histórico con la idea de progreso crea un rebosamiento que la atenta observación del pasado no revela. Obliga a considerar al fenomeno del organismo internacional como un tipo de solución necesario e indispensable. No se admite que está, tan solo, ligado a los desarrollos internacionales de hoy, y se le cree el peristilo de toda paz. Un examen imparcial resulta por definición imposible; pues el observador nunca llega a elevarse por sobre los -- condicionantes en los cuales descansa. Y se presuponen en consecuencia la - - comunidad estatal, la identidad de conceptos axiologicos entre los estados, los estados mismos y lo permanente de la civilización occidental. La falla metodologica es igualmente grave: pues todo se juzga de acuerdo con los metodos hoy privativos en el mundo de los organismos internacionales, que por definición son, si no optimos, al menos irremplazables.

Lo que no es sino un fenomeno historico -y como historico transitorio- se estima como la encarnación de una idea esencialmente buena, y como tal, - ajena a todo condicionante en cuanto a tiempo y espacio. No es adecuado que el observador pierda el sentido de lo transitorio, que ignore lo limitado de los esfuerzos humanos. Debe por definición situarse en un punto de vista en que aparezca todo lo limitado de este fenomeno; elevarse hasta una concepción que no requiera como explicación unica del mundo internacional, del imprescindible organismo. Solo entonces podrá juzgar con verdadera profundidad las caracteristicas del actual fenomeno y emitir juicios que le permitan comprender su total significado y su verdadera viabilidad.

II.- Presupuestos históricos para el estudio de los organismos.

Arropémonos un tanto con la humildad, que es la caracteristica del verdadero conocimiento científico. Demos al pasado histórico su verdadero valor y neguemos supremacía a los siglos presentes tan solo porque las cien- -

cias naturales han alcanzado las mayores alturas, Fundándonos precisamente en el ejemplo de esas ciencias naturales, dejemos de pensar, en el ámbito -- internacional, como un Ptolomeo que se cree el centro del universo, y sigamos la relatividad de Copérnico.

Con toda su magnificencia la epoca actual no puede elevarse por sobre - las grandes corrientes que dividen la historia. De analizarla en el transcurso del tiempo, observamos que se engendra al finalizar el siglo XV, es- - cindirse la comunidad europeo-medieval, y constituirse los estados modernos. Estos estados, que fueron originalmente europeos, demostraron una energía -- demoníaca, y en grandes marejadas, llevaron su predominio político y sus --- presupuestos culturales y civilizadores hasta los confines del mundo.

A su carro victorioso ha uncido la comunidad estatal europea a los demás pueblos de la tierra. Más no por señorearlos les dió también sus valores y su concepción de la existencia. Ha triunfado Europa por todos los --- cuatro puntos cardinales y muchas de sus ideas, especialmente políticas, se han universalizado. No por ello cambió la contextura de pueblos que tan solo se inclinaron al paso del vendaval y que ahora se erigen sobre sus propios valores.

Si la civilización actual fuera unica; si en el pasado, todas coadyuvaron a aquella que la Europa hace florecer a partir del siglo XV; si el orbe no pudiese pensar, para el futuro, sino en las formas descubiertas para la - convivencia de sus miembros por la civilización europea; si enfin se dieran todos estos presupuestos, solo entonces podríamos limitar el estudio de los organismos internacionales en la forma en que tradicionalmente se hace.

Europa adelantó consigo, en sus conquistas, varias de sus caracteristicas culturales. La sociedad estatal como unico medio de concebir la vida -- internacional; la insaciable expansión como supuesto punto de equilibrio de todo organismo politico; el sentido de superioridad de sus pueblos, que toma ribetes raciales que la distinguen -y no precisamente para bien- de otras -- civilizaciones; el dominio de la tecnica como quintesencia del progreso y -- presupuesto para todo bienestar; y una anti-religiosidad real, que se escuda en la vaga pleitesia que se rinden a ideas teologicas. Al abrirse paso esta concepción de la existencia, al creerse universales y definitivos estos presupuestos, nació la idea de los organismos internacionales. Pero faltaria mos a nuestra honradez y acuciosidad si no vieremos que, ni son generales -- en el mundo de hoy los presupuestos para tales organismos, ni tampoco en el transcurso de la historia se revelan como imprescindibles o como unicos.

No encarnan los organismos internacionales un fenomeno universal. Como todo fenomeno tiene éste sus estrictas coordenadas y abcisas historicas. Su peso existencial (para repetir a Arboleya) se da en la sociedad que forman - los estados europeos a partir del siglo XV. Su extensión hasta hoy, y su considerable florecimiento, no puede justificarse en ignorancia de que esta sociedad forma una minoria dentro del mundo actual. Porque no obstante su --- preeminencia politica. (que ahora toca a su fin), esta civilización occidental comprende a una minoria dentro de los habitantes del orbe. La gran mayoria, vencida pero no espiritualmente aniquilada tiene otras normas de pensamiento, Los organismos internacionales constituyen un fenomeno particular en cuanto a su desarrollo histórico, y particular también en cuanto que proviene de la solución que a uno de sus problemas dió un conjunto minoritario de estado.

El fenomeno de los organismos internacionales no florece en otros ambi-

tos historicos. Aun cuando se haya constituido la agrupación humana bajo la forma de un estado o estados, no siempre ocurre el organismo internacional. No aparece entre los sumerios, ni tampoco en el antiguo Egipto; ni, por definición, en un estado heliocratico como lo era el imperio inca. En cambio lo encontramos, claro y definido, a la par con los siglos XIX y XX, en el mundo griego. Y hay indicios que nos permiten creer que también existió, por rudimentaria que fuese su forma, entre los pueblos nahoas.

En estos tres casos ocurre el organismo internacional. Parece posible deducir algunas generalidades que señalen el porqué surgió en esas ocasiones y sólo en ellas. Trátase, en todos estos casos, de un grupo de pueblos que teniendo por definición conceptos axiologicos comunes -pues pertenecen a una misma cultura- se han subdividido en estados. Pero su división en entidades autónomas les hace resentir su grave peligro ante fuerzas contrarias a la misma civilización a la que pertenecen. Se trata de grupos minoritarios rodeados por grandes masas que siguen los marcos de otras civilizaciones. Los grandes problemas que estos grupos confrontan los hace pensar en la necesidad de superar la organización estatal que se han dado. A veces, estos peligros motivan una organización puramente defensiva, como lo fue la liga Aquea; otras, sirve de apoyo para una proyección imperialista destinada a cambiar de una buena vez el curso de la historia, como lo fue la liga helenica en manos de la dinastia macedónica.

Precisa comprender a los organismos internacionales actuales en este ambito. Nacen, en sentido estricto, después de las grandes luchas napoleonicas, cuando las continuadas divisiones en el seno de la sociedad europea los hace extremadamente sensibles, a la vez que a su posición de predominio en el orbe, al hecho de que el cristianismo seguía siendo una civilización minoritaria. Surge en el momento en que la primera ola de expansión colonial ha llegado a su termino, y se inicia la segunda, que se extiende bajo la bandera de la industrialización y del dominio de los mercados y de las fuentes de las materias primas.

El impacto de las conquistas occidentales hizo surgir, de un largo marasmo, a varias otras civilizaciones. Despertaron la islámica, la sínica y la japonesa, la ortodoxa y la hindú. Tomaron muchas de las formas politicas que aprendieran de Occidente, y se organizaron como estados soberanos. Gracias al pecado original de su división interna, ni aun entonces pudo Europa unificarse. La segunda civilización cristianooccidental había nacido bajo el signo de la herejia, y como hereje morirá. La forma y norma de los organismos internacionales surge poderosa cuando la Europa deja de ser el cogollo del mundo y cuando muchos otros pueblos que les son ajenos, piden que se les considere como participes en la dirección de los destinos de la humanidad, Existe la reverberación de un fenomeno netamente minoritario que se extiende como norma capaz de unificar los sentires de pueblos asaz dispares.

En las experiencias anteriores (helenos, aztecas), el fenomeno de la organización internacional no trasciende sus limites naturales. Solución minoritaria, restricta a esa propia minoria, lo fue de principio a fin. Con Grecia murieron las varias ligas helenicas, y Roma no penso siquiera en cultivarlas. En el caso actual, por ser diversos los presupuestos, no fenece la idea de encontrar en el organismo internacional normas para la convivencia entre estados, aun cuando pertenezcan a civilizaciones diversas. Se le da al fenomeno interestatal un ambito historico diverso del cual nacio; se procura cambiar sus presupuestos para hacerlo la piedra angular de la convivencia interestatal; pero es una convivencia de caracter diverso, en

tanto por vez primera se trata de unir, dentro de ella, a estados que cuando menos representan seis civilizaciones.

En el siglo XX nos hallamos en presencia de varias civilizaciones; la - antigua primacia de la occidental ha llegado a su fin gracias a sus propias divisiones; la idea de constituir a los estados en un organismo internacional no proviene más que de una de ellas, la propia occidental que es ahora - una civilización minoritaria; no obstante graves diferencias en cuanto a la concepción de los valores, diversos en cada civilización, vemos una amplia - proliferación de los organismos. Cabe pues sacar algunas consecuencias de - orden general.

Sirven los organismos internacionales, como todo fenomeno politico, para procurar mantener o alterar una situación dada entre comunidades organizadas. No es posible creer que los organismos florecen porque el hombre, de repente, se preocupa más que antes porque impere la justicia, o porque se -- empeña en superar los valores de su propia civilización en busca de una universal, Por su origen minoritario, por el hecho de que nacen cuando principia a declinar el predominio occidental, hemos de buscar en ellos -y en especial en su vigoroso y general florecimiento- un fin ulterior. Ese fin, -- parece claro, es el que han procurado los estados occidentales.

El grupo de estados europeo occidentales es incapaz de mantener su supremacia. Viene ahora el organismo internacional actual, dentro del cual -- permean formas politicas occidentales; en los cuales la minoria puede ejercer, por sus antecedentes, por la proyección de su propio derecho internacional, una influencia preponderante. De modo inconsciente quiza, pero profundamente politico, los organismos de hoy constituyen el medio de que se -- valen los estados europeos para conservar su hegemonia; o al menos, para retardar su declive.

El famoso simil Nietche nos habla de los corderos que, impotentes ante los grandes felinos, les mostraron la bondad del ser herbivoros. Incapaces de conservar su predominio por los medios violentos con que lo ganaran, los viejos imperios se esfuerzan ahora por demostrar la bondad de la paz. Y - - para lograrla, se preocupan por hacer ostensibles, evidentes, las ventajas - de la organización internacional.

Podemos asi entender que en esta ocasión salga el fenomeno de cauces -- que le fueron usuales. Las dificultades que se presentan frente a una convivencia orgánica entre estados representantes de varias civilizaciones es inmensa. Mayor aun parece ser la que proviene del deseo, implicito dentro - de la idea de organismo internacional actual, de dar forma estatal a agrupaciones tribiales, agrupaciones apenas organicas, que no han tenido las vivencias que todo estado requiere. Y sin embargo los organismos florecen furiosa e incondicionalmente. Y por mucho que se muestren por debajo de las expectativas de sus miembros, siguen constituyendo la arquitrabe de toda construcción internacional.

Los organismos pretéritos difieren pues de los del siglo XX. En aque- - llos encontramos un genuino y patente reconocimiento de la necesidad de una unión supra estatal; varios estados, que tienen un comun concepto de la justicia, convienen en ligarse en forma ofensiva o defensiva, ante grandes mayorias de civilización distinta, que amenazantes las rodean. Los organismos del siglo XX, en cambio, se presentan más bien como el producto de la civilización cristiano-europea, por medio de la cual se procura unir a los estados y a los pueblos, europeos y no europeos, dentro de uno o varios entes --

supraestatales comunes; la idea encuentra tremendos obstaculos que provienen del propio anhelo de la universalidad; pero subsiste por el interes de estados, predominantes aun por su peso historico, y deseosos de conservar aun en forma indirecta su hegemonia.

Este cambio en la perspectiva historica trae para el observador importantes consecuencias. Puede apreciar las construcciones de hoy con desprendimiento; al darles su verdadero peso existencial, comprende mejor su significado en el transcurso de las civilizaciones; puede, por ultimo, encarar -- sus dificultades e incluso prever su decadencia, sin por ello amilanarse cual si predijera el fin del mundo. Al darle pues su caracter de fenomeno historico, y negarle el de epitome de la sapiencia humana en cuanto a asuntos internacionales, tiene la ocasión de enjuiciarlos, no tan solo de describirlos.

NOTAS

(1). G. Mangone, "A short history of international organization" McGraw - -- Hill 1954 Larry leomard, "International organization" McGraw Hill -- 1951.

(2). La concepción que tuvo el Presidente Roosevelt de las Naciones Unidas - acusa esta deformación.

(3) Th. Kalijarvi - Modern World Politics, New York, 1954.

(4) R. Monaco - Lezioni di Organizzatione Internazionale a Torino, 1957

I, p. 5 - 27.

B I B L I O G R A F I A :

Charles A. Beard-
The idea of National interes-McMillan, 1934-caps. X, XI, XII.

Reinhold Niebubr on Politics, edited by H. C. Davis and R. C. Good - Saribners, 1960.

L.I. Claude Jr. - Swords into Plowshares-Random House, 1956.

Crane Brinton - From many one-Harvard Univ. Press, 1948

Lincoln Bloomfield - Evolution or Revolution-Harvard Univ. Press 1957.

Walter Schieffer- The Legal Community of Mankind - Columbia Univer. Press, 1954.

Pittman B. Potter - An introduction to the Study of International Organizations-Appleton Century Croffts, 1951.

M. Bourquin - L'Etat Souverain et l'Organization Internationale Carnegie, 1959.

Paul Reuter - Institutions Internationales - P.U.F. 1955.

CAPITULO SEGUNDO.

Los organismos internacionales en otros periódos históricos

Precisa determinar, antes que nada, el campo de nuestra investigación. Esfuerzos, por parte de una comunidad humana organizada, para tener relaciones con otras, ha habido muchos. A veces esos esfuerzos toman formas juridicas, y podría el observador con acierto tomarlos como punto de apoyo para penetrar la idiosincracia de aquellas gentes y llegar hasta su concepto de la justicia. No es este el propósito que perseguimos. El organismo internacional, tal como se nos aparece dentro del siglo XX, tiene caracteristicas propias; y aun cuando algunas de ellas son privativas de la era historica en que vivimos, es patente que no podemos confundir derecho internacional con organismo internacional.

El primero anhela guiar las relaciones interestatales de acuerdo con normas superiores y con el proposito de auxiliar a los gobiernos a obtener una estabilidad real fundada en la justicia. Este, en cambio, tiene fines más concretos y que son pragmaticos dentro del desarrollo humano. Es profundamento politico el organismo internacional. Presupone fines inmediatos y materiales: la defensa, la ofensa, la paz, la salud... Para obtenerlos, procura elevarse, por entre lazos que unen a las varias comunidades estatales, hasta el concepto de un ente diverso de los componentes, con vida internacional propia, que es la caracteristica del organismo. (1).

Dentro de los muchos antecedentes que existen en la historia y que acusan sea la existencia de un derecho internacional, sea la de relaciones cuasi internacionales, separamos solo aquellas donde pueda decirse que la comunidad fue estatal -lo que es indispensable requisito- y que los miembros llegaron hasta constituir un ente internacional diverso de las partes.

Se presenta, claro esta, otra pregunta. En cuanto los estados hanse unido en la historia para defender sus intereses comunes, y han formado alianzas, ¿como podemos distinguir a estas de los organismos internacionales?.

En sentido telurico es patente que todo interes humano es transitorio. Pero para el estudioso de lo político es posible y debido distinguir entre las varias clases de transitoriedad. Los intereses de una alianza son transitorios y, en sentido finalista, los que motivan la existencia de un organismo internacional lo son también. Pero aquellos son lo suficientemente transitorios como para no motivar la creación de un ente diverso; estos en cambio si se elevan hasta era creación. No hay diferencia de esencia entre una y otra transitoriedad; pero la de grado es para nosotros suficiente,

Procuraremos, pues, estudiar aquellas experiencias históricas donde se revela la existencia de intereses que en lo histórico pueden decirse permanentes; que motivaron la creación o el bosquejo de un ente internacional distinto. Y en cuanto a la doctrina que se ocupó de estos problemas, elegiremos a aquellos que defendieron la necesidad de que hubiese algo distinto de las variables y perpetuamente inestables alianzas.

- - - - - - - - - -

La Comunidad helenica.

Al invadir los pueblos indo-europeos la peninsula helénica se encontraron, como todo pueblo, presa de la geografía del lugar. Dividida Grecia por omnipresentes cordilleras, cada tribu e incluso cada familia se situo en

algun benigno valle donde era posible ejercer la agricultura, o en alguna -- costa donde la vecindad del mar convidaba a la navegación. Alrededor de la "Polis" se creó una comunidad pronto consciente de su ser politico, una comunidad aislada dentro del mundo helenico y dentro del gran Mediterráneo. -- Buscó pues la auto-suficiencia y concibió el mundo como uno dividido en ciudades - estado.

Por razones históricas y por su actitud ante la existencia el griego procuraba explicarse los fenómenos naturales en razón de la religión. Los - lazos alrededor de la comunidad de culto llegaron a ser preponderantes. Cada ciudad tenía su dios, y estos dioses, que eran hombres en todo menos en - la inmortalidad que se les suponia, representaban un papel que no era diverso del de los individuos que los adoraban. Guerreaban las ciudades, pues -- concebian la lucha como congénita a su existencia; guerreaban los dioses, -- pues no podian mantenerse al margen de algo que afectara vitalmente a su latría. Toda idea de derecho de gentes queda pues cortado por la crueldad que los dioses ejercian el uno contra el otro, y que los humanos repetían entre sí. Limitaciones a la guerra no las hubo propiamente; aun entre los mismos griegos -que ya no contra los barbaros- fue practica comun borrar a una ciudad del mapa, o bien exterminar a sus habitantes y repoblarla con colonos de la "Polis" victoriosa.

La "Polis" se sentía obligada solo hacia su dios. Formaba un todo -- unido en que el caracter de ciudadano era, más que el de griego, la caracteristica. La intervención de la divinidad en las contiendas entre ciudades se revela como prepotente. Los tratados adquieren un caracter religioso que -- subsiste aun entre los romanos: de donde la intervención del derecho fecial en materias internacionales. No se habla de un convenio entre las ciudades, sino más bien de sacrificios comunes, de ceremonias ante el mismo altar. La invocación de dioses comunes tiene pues particular importancia, y alrededor de las divinidades supraestatales veremos aparecer las anfictionias y las ligas. De allí que nos diga Fustel de Coulanges que "la guerra o la paz entre dos ciudades era la guerra o la paz entre dos religiones. El derecho de gentes entre los antiguos estuvo fundado durante mucho tiempo en este princi- - pio". (2).

Las ideas religiosas permean las confederaciones griegas. A donde habia un templo dedicado a un dios en comun, cuando se participaba en ceremonias y aniversarios que religiosos eran también comunes, donde era posible - que los ciudadanos de diversas polis participaran en juegos comunes, protegidos por una tregua de caracter religioso, habia un principio -invertebrado quizá- de organismo internacional. Comunidad y permanencia de intereses no se configuraron bastante para constituir, siempre, ese ente diverso que hemos señalado como esencial para la existencia del organismo internacional.

Eran los helenos hombres demasiado completos para no percatarse de -- las posibilidades que esta comunidad religiosa ofrecia en el campo de lo politico. La comunidad de sacrificio podia dar lugar a una comunidad de dioses, y esta acusaba, de modo más o menos claro, una comunidad de origen. El sentido griego de la unidad, ante la mayoria de pueblos no helenos que los -- rodeaban, tenia por necesidad que tomar estos rumbos. Bien lo señalara Aristófanes al llamar a los que participaban en una misma agua lustral a unirse en contra de los Barbaros.

Hubo, es indiscutible, numerosos esfuerzos que las ciudades-estado -- hicieron para elevarse por encima del regimen municipal en que vivieron. -- Tratados, entre los que resaltan los de arbitraje; instituciones, tales como

las de los metokoi o de los proxenoi nos señalan, en su brevedad, la estrecha trama con que se procuraba superar lo regional, En el caldero de razas que era el Mediterraneo la "polis" parecia un atomo apenas perceptible. Requeriase algo más para permitirle a Hellas ejercer el peso total de su influencia. Como dirán los estadistas latinoamericanos a poco de obtenida la independencia, era precisa la unidad para que Grecia adquiriera la influencia que en politica queda reservada a las grandes masas.

Ligas y anfictionias responden a esta presión que la mayoria no helenica ejerce sobre Grecia. Hallamos como organismos internacionales indiscutibles, las Ligas Betica y Aquea. Once ciudades, en aquella, se constituyen en un todo que fija a Tebas como capital, dejando sin embargo a cada ciudad una gran autonomía interna, tienen un consejo de representantes un ejercito federal, y un betarca que ejerce la autoridad en tiempos de guerra. La Aquea conserva la autonomia de las ciudades-ertado excepto en materias de guerra y de politica exterior. Un consejo de demiurgos se ocupa de los asuntos comunes y un estratega toma a su cargo la defensa de todos; la unidad también abarcó las materias monetarias y de pesas y medidas.

Era el sentido de estas ligas el de la defensa. Conscientes de su debilidad dentro de su ambito geografico, buscaban en la union la fuerza. Pero era insuficiente el grupo. No obstante su unión -que fue más perfecta en sus formas teoricas que en la practica- constituian un organismo que no equivalia a las grandes masas politicas a las que hubo de enfrentarse. La Liga Betica no resistio a los embites de Macedonia, la Aquea fenecio bajo los romanos.

Eran en verdad organismos regionales, no universales en el sentido helénico. Conscientes los helenos de su minoria, trataron de elevarse hasta esa unidad. Esta unidad la percibieron a través de las anfictionias, y principiaron a ejecutarla -en un aspecto más descarnado, politicamente hablando- los Consejeros de Hellas que formaron la representación del mundo griego cuando ocurrió el segundo intento persa para apoderarse de la peninsula, El ataque que condujeron las fuerzas de Darío fue subito y tuvo pronto fin en Maratón. En cambio, los preparativos y campaña de Xerxes si dieron oportunidad a que se procurara la unión entre todas(o casi todas) las ciudades griegas.

Nos fue una unión que tuvo a la presión persa como catalizador. Desaparecida ésta privaron los intereses de cada ciudad y se formaron alianzas e imperios que al final darían al traste con la propia civilización griega. Corinto queda como un ideal de inasequible unión.. Y es que el griego confrontó la vida seguro de su propia individualidad y apoyandose tan solo en su comunidad propia. Su historia constituye su respuesta al gigantesco reto que fue el conquistar, colonizar la península y penetrar con singular valor por entre los viejos establecimientos que ya ocupaban todas las riberas mediterraneas. Más alla no llego a elevarse. Los organismos internacionales fueron pues ocasionales esfuerzos en los que nunca permaneció el ánimo de las más de las ciudades.

Quedan las anfictionias. Por su origen -que se supone en el culto al ancestro comun de todos los helenos- por su representación -pues la principal constituía un consejo en el que estaban representadas las doce tribus que originalmente vinieran a la peninsula- por sus tratados de arbitraje, su culto y ceremonias comunes y el ejercicio de la guerra sagrada, nos hallamos frente al organismo más genuinamente griego. De ellas hubo varias: la Délfica, con su santuario en las Termopilas; la Délica que imagina-

ra Pericles alrededor del culto de Demeter.

Los intereses religiosos deberian haberse superpuesto a los politicos. No fue así en realidad. Vemos en consecuencia como las anfictionias resultan instrumentos en manos de las grandes potencias que entonces procuran su hegemonia. Cuando los poderes estaban equilibrados, la unidad ideal de la comunidad helenica no se revelaba, y la anfictionia Delfica fue incapaz de establecer la paz entre Atenas y Esparta. La guerra sagrada, brazo secular de la organización, se ejercito dos veces: la primera la dirigio Solón; la segunda sirvió a Filipo para desvirtuar los propositos religiosos y hacer de ella su pretexto para la guerra contra Tebas.

Las grandes potencias nos revelan, es verdad, su singular importancia en la constitución de los organismos interestatales griegos. Cuando hay una gran potencia deseosa de crear, dirigir o variar los principios del organismo, este existe o prospera. Tal fue la liga Helenica, que después de la victoria de Queronea, se constituyo bajo Macedonia con el proposito ofensivo de llevar los estandartes griegos hasta el corazón de Asia. Encontramos incluso un congreso constituyente, una corte judicial superior y una comandancia militar única. Pero en ausencia de este interes y de tales directivas, los organismos en Grecia parecen más un lugar común que un motivo de unidad. Lo que da pie para meditar sobre el papel de las grandes potencias dentro de los organismos. La diferencia de poderio entre las naciones es indiscutible. Como los organismos procuran integrar supranacionalmente un grupo de comunidades, la presencia de una gran potencia en Grecia le da sentido a semejantes esfuerzos. Dentro de la organización se busca el equilibrio. Es benefica para los pequeños que ven sus intereses constitucionalmente protegidos, y benefica para la grande que cuenta con auxiliares para la encarnación de su politica. Por lo que debemos fijar, como una incognita que esta epoca nos lega, si la presencia de una gran potencia, que sirve de nucleo á la celula organico-internacional, no es indispensable.

Los grandes intereses helenicos señalaban la unidad como imprescindible. La idiosincracia del griego era eminentemente opuesta a ello. La necesidad politica fracasó. Los intentos de unidad supracitadina que hubo no plasmaron, excepto en los casos de grandes peligros -en que la vida misma de la comunidad entera peligraba- o cuando alguna gran potencia, dentro del mundo griego, hizo de la idea de unión eje de su politica.

- - - - - - - -

La Comunidad Nahuatl.

Una confederación nada rigida, de ciudades estado, en un mosaico de relaciones intercitadinas que cubrian la mayor parte del altiplano de México encontraron los españoles al conducir sus huestes a la conquista de Tenochtitlan y a la destrucción del imperio azteca. Esta comunidad, en pleno florecimiento, en plena expansión, acusa una intensa vida que, yendo por encima de los limites de la Comunidad propia, nos lleva de plano al terreno del derecho y del organismo internacionales.

El altiplano mexicano forma, por así decirlo, un sistema propio que no es autosuficiente. Maxime cuando se hallaba esta región en la gran ruta de emigración de los pueblos cazadores que habitaron las grandes planicies del Norte. Inmigrantes tardios, los aztecas tuvieron que cavarse un lugar en medio de esta comunidad de pueblos nahuatlacas por medio de la lucha y de una politica exterior activa y habil. La guerra, entre pueblos belicosos

y en una comunidad pletorica de vida fue pues constante.

Pero la guerra, por ser entre pueblos esencialmente religiosos, no -- traia aparejada una victoriosa ilimitada imposición de una comunidad sobre la otra. Una estrechísima liga unia los propositos del dios tribual con la - ejecución de actos hostiles. El dios azteca era el dios de la guerra. La - guerra adquiria pues un sentido teologico y teleologico que no podemos pasar por alto. Tenia el azteca un intenso sentido cosmico. Su ser parecia perderse en lo infinito por su estrecho contacto con el futuro del mundo. Guerrear era pues colaborar en la lucha secular que el dios tribual llevaba a - cabo contra las fuerzas de las tinieblas; era cooperar, por medio de sacrificios humanos, a la vida divina y a la continuación de esa lucha contra los - poderes del mal.

Las contiendas tienen un estrecho sentido teologico. No solo los hombres luchan; lo hacen también los dioses. Huitzilopochtli es el victorioso y el que otorga la victoria a su pueblo. El teocalli del pueblo vencido desaparece, o pasa su divinidad a desempeñar un papel secundario. Hay un sentido que trasciende el humano esfuerzo en ella; porque la victoria no depende de los ejercitos, sino de la voluntad de los dioses. De alli una extrema ductilidad sobre la que se expande el dominio politico azteca: no pretende imponer todos sus marcos, y con frecuencia se contenta con una asignación simbolica que, en un momento propicio, podrá hacerse más onerosa. La expansión de esa ciudad en medio del lago de Texcoco nos recuerda a la de la imperial Roma. Más en este caso hay un sentido finalista y cosmico que no observamos entre los grandes latinos que poblaron la ciudad de Rómulo.

Para todas estas expansiones habia claras reglas. Cuidadosamente reglamentado estaba el envio de embajadores, el estatuto de los comerciantes, las negociaciones de paz. Porque en verdad, en tanto eran las negociaciones preliminares a toda guerra, no bien terminado el choque armado se las inicia ba de nuevo. Si el sol no destruia a las tinieblas, sino sólo las combatia, mal podiase suponer que hombres que procuraban ayudarlo en su cosmica lucha lo superaran. Los mexicas crean una civilización plurivalente, en la que -- existió, sin lugar a duda, un derecho internacional.

Una institución especial merece nuestra atención. La guerra florida o"xochiyaoyotl". Puesto que la función del pueblo azteca era cooperar a la vida del dios tribual y a la continuación de su lucha contra las tinieblas - los sacrificios humanos resultaban indispensables. Las guerras tenian también el proposito de hacer prisioneros, los que aumentaron en numero en tanto aumentaba el poderio de Tenochtitlan; hasta llegar a las verdaderas hecatombes que hallamos en las festividades que antecedieron, por poco, la llegada de Cortes. Pero puesto que había una clara necesidad del prisionero, - para el sacrificio, y las contiendas tenian otros objetivos, no faltó el pensamiento politico de gran altura, que concibió una guerra limitada. Hubo -- pues entre los pueblos del Anáhuac guerras cuyo unico proposito fue el de -- hacer prisioneros. Estas contiendas se normaron con gran detalle: en cuanto al lugar, al tiempo de celebrarse, numero y condición de los partícipes. Un verdadero sentido de adopción humana al fin buscado caracteriza este es- - fuerzo, en donde observamos, asimismo, la consideración de causas supervenientes, como la del hambre que podia suspenderlas, o la de la alianza en -- contra del enemigo comun: pues si había una cooperación, en que las comunidades sacrificaban a sus hijos por deber cosmico, también había un sentido - de hermandad para protegerse contra todo intruso. El sentido de la hermandad en el sacrificio permea esta institución. La hermandad implicaba tam- - bién garantías de equidad, que rotas por una de las partes, dejaban en liber

tad a las demás para apartarse de ese organismo, tal y como lo efectuaron -- los tlaxcaltecas a la llegada de los españoles.

La guerra florida (creo yo) enmedio epitome de los fines teleologicos que buscaba la civilización mexica del mosaico de comunidades estatales -pues el estado, teocratico en su especie, les fue congenito-, implicaba un verdadero organismo internacional. El punto debil en la armadura es desde - luego el de la comunidad, que no era distinta de los componentes. Dos triples ligas existian en el Anahuac a principios del XVI; se habían constituido para perpetuar la guerra florida: la de Tenochtitlan, Texcoco y Tlacopan por una parte, la de Cholula, Tlaxcala y Huejotzingo por la otra. Que el -- pertenecer a este organismo era cosa voluntaria lo demuestra el rompimiento que hizo Cholula al preferir someterse a Tenochtitlan a seguir sobrellevando el peso de la guerra florida; o el de Tlaxcala, que se apartó de ella para - aliarse con enemigos extraños al sistema.

Parece haber existido un bosquejo más semejante a los organismos internacionales de hoy, sin embargo, en el sistema que esos mismos pueblos(los de Tenochtitlan, Texcoco y Tlacopan) impusieron entre los nahuatlacas. Porque había entre los tres estados una lega o alianza que nos liga barruntos - de extenderse hasta constituir una organización internacional, que no un imperio. Los señores de Texcoco tenían una mítica y directa descendencia de - los señores toltecas; ellos y sus aliados pretendian que toda extensión de - sus dominios implicaba no ya una conquista sino recobrar lo que les era propio. El pueblo atacado se veia colocado en situación de rebelde; y puesto - que ya preexistia una gran organización a la que podia pertenecer, se le -- ofrecian ventajosos terminos para que sin lucha se sometiese. El orden de - las embajadas que los tres pueblos enviaban; la forma de los lazos que se -- establecian con esta triple liga; uno y otra nos señalan que se procuraba -- que esos pueblos sometidos (a guisa, aliados, dependientes o sojuzgados) -- pertenecieran, en lo futuro, a una gran liga cosmica que tenía por proposito aumentar el poder de Huitzilopochtli. Las treintiocho provinicias tributarias que existian en el llamado imperio de Moctezuma II nos parecen miembros de una gran organización, de propósitos teologicos y cuyos metodos eran lo - bastante amplios para hacer, de la civilización mexica, una verdaderamente - plurivalente.

Habra aristarcos que señalen lo ilusorio de nuestra construcción; que afirmen la ausencia del derecho internacional y la inexistencia de todo - - organismo. Encontrarán en cambio, un conglomerado de pueblos barbaros que - proseguían entre si luchas exterminantes, y cuyo unico objetivo era aumentar una terrible tirania. Hemos partido del presupuesto de que nuestra civilización occidental y tecnocratica, no es por si sola superior a las que la - precedieran. Entre los pueblos del Anahuac, si nos penetramos de su sentido de la existencia y del proposito que en su destino desentrañaban, creemos percibir la existencia de una gran comunidad organica que, si bien con formas jurídica y esencialmente diversas de las nuestras, creaba un ente superior, diverso en su consistencia, perenne en sus propositos.

Al cumplir su findidad cosmico, el organismo nahuatlaca se nos revela como uno de función superior. Sí era ofensiva, pues trataba de coadyuvar a los intereses del dios de la luz en el mundo. Y vemos, con singular coincidencia, que tal como en Grecia esta comunidad pudo prosperar gracias al predominio de una gran potencia -como lo fue la alianza de Tenochtitlán, Texcoco y Tlacopan- y que su existencia data de cuando se percataron de la posibilidad de ejercer, unidos y en comunión con los demás, dicha y cosmica función.

BIBLIOTECA DE

Las raices medievales de la comunidad estatal moderna.

Hubo, entre las comunidades feudales que formaron la gran republica - cristiana del Medioevo, una indiscutible comunión espiritual. Si vemos apenas lo superficial; si nos explayamos tan solo en las constantes luchas que aquellos barones, poco anuentes a someterse a ajenas voluntades; si observamos aquellos pugnaces frailes, más imbuidos de sus derechos que de sus obligaciones, no lo creeremos. Tampoco, si seguimos con ojo atento y superficialidad mucha la famosa querella de las investiduras que parece escindir por el medio a la Europa occidental. Aquellos y este son hechos fuera de -- duda; pero por encima percibimos un estrecho sentido de la pertenencia a un mismo grupo que nos recuerda y mucho, el sentido de la comunidad griega ante los barbaros. Se adoraba a un mismo Dios y bajo unos mismos ritos; se tenia conciencia de pertenecer a una minoria que temblaba -entera- cuando mongoles o turcos avanzaban sobre las marcas orientales de la Europa; se emprenden en fin las grandes Cruzadas, las que no pueden comprenderse si no se ve a toda una civilización volcándose, dentro de su unidad, en contra de otra que considera opuesta y ajena, Las universidades ofrecen por su parte la más estrecha liga, pues un solo y comun idioma permitia a profesores y estudiantes -- seguir a cualquiera de los insignes maestros.. Es el latin el que permite -- a las grandes figuras, como Erasmo o como Vives, ser genuina y absolutamente europeas.

Los basamientos de esta comunidad quedan arriba bosquejados. Una estrecha liga teórico-politico une también a sus partes. En cuanto a lo material, se crea una atadura, más ilusoria que real, con la gran Roma que era - por entonces casi mitologica; pero que representaba la gran nave de unidad - politica alrededor de Mediterraneo a cuya vera se acogen todos los representantes de los pueblos que con su invasión destruyeran el imperio por antonomasia. El nuevo César se cree descendiente de los Augustos y Titos; a la -- savia germanica une la tradición latina; y en su persona parece fusionarse - dos corrientes que se combatieron hasta creer exterminada una de ellas.

El mito del emperador permea a toda la Edad Media. Reestablecida por el Papado el año de 800, al coronar Leon III a Carlomagno, sólo desaparece - ante los tremendos golpes que le asestaron los ejercitos salidos de las huestes desarrapadas pero incontenibles de la Francesa Revolución. Que el emperador fuese electivo; que su potencia fuese muchas veces inferior a la de -- sus vasallos, nada importa. La dignidad imperial planea por sobre todo el - feudalismo; divisiones internas, grandes o pequeñas (las pequeñeces incluso de los emperadores) no son obice para considerar a estos como los detentadores de la corona de los Lombardos la del Carlos europeo, y de los pueblos -- germano-romanicos que ya cristalizados se acogian bajo la férula unica, si - bien distante, del sacro emperador romano germanico.

La parte espiritual del basamento politico medieval descansaba en el Papado. Puente con los valores greco-romanos, vicario de Cristo en la tierra, jefe espiritual de toda europa, y directo de extensas y ricas ordenes aspiraba de hecho a un feudalismo espiritual gracias al cual se pretendia -- superior a todos los monarcas. La tesis de los dos gladios oculta apenas -- la preeminencia papal. Sus arbitrajes y sus consejos; su intervención en -- toda materia que abarcara nacimiento, matrimonio y muerte; las treguas de -- Dios; la penalidad tremenda de la excomunión, todo hacen del Papa el gran -- arquitecto de la comunidad medieval, centro a cuya vera giraban los señores feudales de todo género, a cuyo llamado se emprenden las Cruzadas, a cuya - señal obedecen las sinnúmeras ordenes que cubren a Europa.

No hubo en la comunidad medieval un derecho internacional propio. Ni podemos hablar de organismos más que en sentido lato. Como pudiera ser la - imagen del cuerpo mistico de Cristo que empleara San Agustin para definir la que habría de ser la comunidad cristiano estatal. Pero no nos preocupa la - comunidad medieval; el problema que encaramos es el de determinar hasta que punto, y de que manera, el ideal de la república cristiana se engarza con la comunidad de estados modernos Estos nacen dentro de una anarquia que, por -- sus resultados, pudieramos llamar creadora.

La practica de poner vino nuevo en botellas viejas no data del ayer. No hemos de asombrarnos que se recurra a ideas medievales para procurar explicar lo que era en verdad un ente politico totalmente diverso. En sentido estricto, los esfuerzos que tuvieron por objeto gestar el derecho internacional nacen de tamaña empresa: la de condicionar la existencia anarquica de -- los estados modernos, con el ideal de la republica medieval cristiana.

Con la formación de comunidades nacionales constituidas organicamente pasa a la historia la supremacia imperial. Queda, es verdad como uno de los adminículos de que hará uso quien detente la marca oriental contra el turco; pero ha dejado de ser el centro, aun ideal, de la comunidad europea. A la - carencia de unidad politica se une el rompimiento de la unidad religiosa, -- y la dispersión cultural, en formas individuales y nacionales, que encarnan bajo los varios renacimientos. Los basamentos del Medioevo fenecieron. Ni supremacia del Papa ni primacia politica para el Emperador. Queda sólo el - conglomerado de los nuevos estados que con el mismo desprecio que los griegos tuvieran por la logica, se lanza -pequeña minoria- a conquistar el mundo.

La tradición común del Medioevo, sobre la cual se finca la Europa -- moderna; la comunidad de creencias, no obstante las herejias, que se supusieron superficiales; la hermandad espiritual, producto de las nuevas avenidas abiertas por el Renacimiento; la fuerza de la historia, que hacia ver el inmenso peligro en que los europeos se encontraban; todo, en su conjunto, hacia pensar a los espiritus más preclaros en una necesaria unidad. Tanto se habían acostumbrado la Europa Occidental a pensar en una unidad, tanto en -- temer a enemigos mayoritarios, que mal se resignan a creer que los nuevos -- entes internacionales serán como los hijos de Abraham. En este esfuerzo - - -acoplar las ideas medievales de unidad con la anarquía del mundo moderno- - hallamos el esfuerzo de sintesis más importante y, a la larga, quiza el más fructifero.

De los renacimientos europeos el que florece en formas arcaicas es -- el español. Por casi ocho siglos España se había visto sometida al martilleo constante de la lucha con el agareno. La cruzada era congenita al español. Expulsados sus enemigos centenarios, toma vuelo y casi sin pensarlo - atraviesa el Atlantico para labrarse un imperio. Este conquistador, este -- misionero que penetra por vez primera los montes y selvas americanos es un hombre medieval. Trae la completa y asaz revuelta duplicidad de valores que sólo podemos entender si nos situamos en su mundo. Hay algo de la labor - - cosmica de quien esta seguro de combatir por la verdadera fe, y en tanto por ella combate, cree perdonados crueldades, excesos, y justificadas las riquezas que entretanto adquiere. Tiene, y esto es vital, profundas dudas sobre sus actos; hay un perpetuo examen de conciencia sobre si actua bien o mal, - y el deseo de no apartarse de los cánones cristianos, no obstante las constantes violaciones de hecho, subsiste a lo largo de toda la conquista.

Estas dudas y hesitaciones, este deseo de servir a Cristo dentro de

la humana imperfección, motivan aquella famosa controversia en que las mejores mentes de España procuraron determinar la posición de los indios y el derecho de España a conquistarlos. Por entre las extremas tesis de Sepúlveda -quien justifica la conquista con una tesis racial de la más pura cepa -- europeizante- y Las Casas -que quiere condenarla "in toto", y dejar el campo a los solos misioneros-, aparece la tesis de Victoria y de sus discipulos; - o sea el camino real de la Escuela Española del Derecho Natural.

Del choque de Occidente con nuestros pueblos broto el derecho internacional. Se confio en la existencia de una serie de normas, obligatorias - para los estados, instrumentos de la justicia, y de acuerdo con las cuales - guiarían su conducta en beneficio de la comunidad. ¿Pero existia de hecho -- esta comunidad? El derecho internacional presuponia en efecto su existencia Las normas se consideraban como obligatorias, y la obligatoriedad derivaba - de que los estados miembros pertenecian a una idéntica comunidad. Deducíase pues la obligación de actuar, entre si, de acuerdo con normas superiores y - comunes.

El derecho internacional, tal como lo concibe Vitoria solo podia desarrollarse en una verdadera comunidad supra estatal. La frase en la que -- justifica la existencia del derecho internacional nos señala con claridad -- paradigmatica esta directiva. "El derecho internacional no solo tiene la - fuerza de un pacto y un acuerdo entre los hombres, sino que también tiene -- la fuerza de una ley. Porque el mundo en su conjunto, siendo en cierto modo un solo estado, tiene el poder de crear leyes que son justas y propias para todos los hombres, como son las normas del derecho internacional. En consecuencia, es evidente que los que violan esas normas internacionales, sea en paz o en guerra, cometen un pecado mortal; además, en las materias más graves, como son la inviolabilidad de que se hayan revestidos los embajadores, no le es permitido a un estado rehusarse a verse ligado por el derecho internacional, pues éste ha sido establecido por la autoridad de todo el orbe".(3)

Suarez es, bajo otra forma, igualmente explicito: "...porque el genero humano, aunque dividido en varios pueblos y reinos, siempre tiene alguna unidad no sólo especifica, sino también cuasi politica y moral, que indica - el precepto natural del mutuo amor y de la misericordia, que se extiende a - todos, aun a los extraños y de cualquier nación. Por lo cual, aunque cada - ciudad republica o reino, sea en sí comunidad perfecta y compuesta de sus -- miembros, no obstante cualquiera de ellas es también miembro de algún modo - de este universo, en cuanto pertenece al género humano...".(4).

Los frailes hispanos de aquella epoca tenían los pies bien firmes en la tierra: no en balde estaban mezclados en las grandes controversias del -- día. No proponen una comunidad ideal; en cambio si tratan de resolver problemas esencialmente distintos con construcciones que se apoyan en piedras - angulares provenientes del Medievo. Estos grandes pensadores viven en una - peculiar cotaneidad con Sto. Tomas de Aquino y con el gran florecimiento - - de la Escolastica. Pueden resolver, y lo hacen con genio, los problemas del XVI; pero lo efectuan aplicando moldes que datan de tres siglos.

De allí que se piense en la republica cristiana, en la preeminencia - de valores religiosos, en un mundo que ya nó era el que se lanzaba a la conquista y europeización del orbe. Suarez como Vitoria pensaban en el mantenimiento de valores comunes, de una unidad espiritual, cual si todos los -- pueblos del orbe fuesen cristianos. La realidad no acusaba esos presupuestos He aquí pues lo genial del intento (el descubrir nuevas disciplinas para demostrar fenomenos politicos nuevos, como lo fue la conquista) y lo limitado

del mismo (partir de presupuestos de una Europa unida y aislada, que no era la del XVI).

El esfuerzo consciente para transladar a la comunidad estatal moderna los presupuestos organicos del Medioevo; para crear un organismo internacional entre sus miembros reiterando la unidad de una Europa cristiana y geográficamente limitada, toca a su fin. Con toda la excelsitud de sus representantes, la Escuela Española estaba destinada a ser un florecimiento brillante pero fugaz. Poco a poco, al entrar sus prohombres en la larga penumbra - a que los sujetó una Europa deseosa de perder todo contacto con su pasado -- cristiano y medieval, pasa a la historia la idea de una comunidad orgánica - -diremos un organismo internacional entre los estados cristianos, que se - - veian rodeados de las fuerzas mayoritarias de las razas no caucasicas y que ejercian una constante ofensiva contra ellos-. En Grocio la idea del organismo entre las nuevas naciones se esboza apenas; en Vattel y en sus sucesores se desbarajusta y esfuma, Sólo reaparecera cuando los vigorosos esfuerzos del siglo XX los llamen a la palestra; pero en este caso será como una - manera de fortalecer a los demás organismos internacionales que ya entonces han surgido.

En una historia de los organismos internacionales este episodio tiene su razón de ser. En cuanto a la civilización medieval puesto que demuestra la existencia de un cuerpo suprafeudal -la "civitatis máxima", la ciudad de Dios- que da a componentes otros que los estados un sentido unitario. No -- tiene, salvo cuanto a ser ejemplo instructivo, valor por cuanto respecta al esfuerzo hechos por la Escuela Española. Era procurar aplicar marcos de - - otro estilo a realidades bien disímbolas. Para el mundo actual no ofrece -- utilidad directa; nos hallamos ya frente a esa universalidad de membrecía -- en los organismos y esa disparidad de culturas que hace inaplicable toda - - formula proveniente de presupuestos medievales.

Pero como inasequible ideal de una republica de orden espiritual, en que estados parte de una misma cultura estrechamente ligados procuran con- - vivir en todo cuanto compete a sus grandes fines politicos, queda en pie el -- ejemplo. Como tal, habra de servir para enjuiciar del modo más acertado a - los organismos que hoy cubren, con su proliferación, la faz del orbe.

- - - - - - - -

NOTAS

1.- De Visscher, Theory and reality in Public International Law, p.115 y 133

2.- La Ciudad Antigua; trad. de Ciges Aparicio, Madrid 1920, p. 293.

3.- De potestate civili, No. 21.

4.- De Legibus ac Deo Legislatore, II, XIX, 5.

B I B L I O G R A F I A

J.M. Russell - Theories of International Relations-Appleton, 1936.

P. Renouvin - Historia de las Relaciones Internacionales Aguilar, 1960.

A. Nussbaum - A concise history of the Law of Nations - McMillan, 1954.

H.S. Maine - Ancient Law - Dutton, Everyman's Library 734.

E. Nys - Les origines du Droit International - Paris, 1894.

George Grote - History of Greece, Londres 1888.

A. Jardé - La formation du peuple grec (L'Evolution de l'humanite, no 10) — Paris, 1923.

Fustel de Coulanges - La Ciudad Antigua - Versión española, Madrid, 1920.

Jacques Soustelle - La vida cotidiana de los aztecas en visperas de la conquista - Fondo de Cultura, 1955.

A. Caso - The Aztec people of the Sun - trad. inglesa de la Universidad - de Oklahoma, 1958.

L. Mendieta y Nuñez - El derecho precolonial - México, 1937.

Toribio Esquivel Obregon - Apuntes para la historia del derecho en México, México, 1937.

A.M. Garibay - El derecho Internacional entre los aztecas - En Homenaje a - Isidro Fabelá, UNAM, Mexico, 1959.

M. Solana - Historia de la filosofia española en la epoca del Renacimiento Madrid, 1941.

F. Cuevas Cancino - La doctrina de Suárez sobre el derecho natural - Madrid, 1952.

Fco. de Vitoria - Reelecciones.

Fco. Suárez - Tratado de las Leyes y de Dios Legislador - traducción española de Torrubiano Ripoll, Madrid, 1918.

CAPITULO TERCERO.

Los organismos Europeo occidentales - Los Precursores.

La Europa de los siglos XVII y XVIII vuelve a pensar en las formas orgánico-internacionales. Grandes guerras interrumpen el desarrollo de este mundo que se erguia soberbio sobre imperiales despojos. Los peligros externos al mundo europeo han pasado ya; el peligro es ahora interno. No se trata de detener invasiones o de contrarrestarlas por medio de ataques unitarios. Procurase evitar que ese anarquico conglomerado de lo que son ya grandes naciones se entredestruya. Que esa destrucción trajera consigo un cambio en el orden interno fue cosa que no a todos escapóseles. Y en cuanto a la paz internacional se entrelaza estrechamente con la estabilidad interna, hemos de ver en esos ensayos un intento por conservar el "statu quo" politico de las monarquias y las aristocracias.

La idea de paz resalta entre todos estos ensayos. Son obra de pensadores alejados del peso de la cosa publica. Tienen algo de lo aereo de las construcciones teoricas. Pero bien revelan la que comienza a convertirse en la preponderante preocupación del hombre contemporaneo. Se vitaliza la paz, se la hace la razón de ser de todo intento orgánico-internacional; y poco a poco, el concepto de una comunidad idealista -como una ligada por propositos finalistas, o por la persecución de ideales axiologicos, como la justicia distributiva entre los estados- se desvanece. En cuanto busqueda de la paz como un fin en si mismo, en cuanto deseosas de mantener la situación politica entonces privativa, estos esbozos quedan intimamente ligados con los que ahora atestiguamos.

En 1623 (dos años antes de que apareciera el gran tratado de Grocio sobre la guerra y la paz) publica el francés Emeric Crucé un ensayo intitulado "Le Nouveau Cynee, ou Discours des occasions et moyens d'etablir une paix generale et la liberte du commerce por tout le monde". Reflexiones de un hombre humilde preocupado ante los grandes males que asedian a la Europa, Crucé procura convertirse en consejero de los monarcas. Su mensaje no es practico, pero si posee la vitalidad de la honradez. Tal como el Cineas que fuese consejero de Pirro, se esfuerza por limitar entre los principes el imperio de las pasiones y hacerles ver que, si la guerra tiene como proposito el alcanzar la paz, bien puede salvaguardarse la paz desde un principio sin pasar por entre las guerras.

La razon debe prevalecer en los consejos de los principes, y aquel que de el ejemplo servira de atalayero en este nuevo y generoso camino. Esta prevalencia puede lograrse por medio de un consejo o asamblea compuesto de los representantes de todos los monarcas y republicas soberanas, "los cuales serían los depositarios y los rehenes de la paz publica". No limita a Europa su proyecto, y como sede propone alguna de las grandes ciudades, como Venecia, donde pudiera dicho consejo decirse alejado de perjudiciales influencias.

La Asamblea no era solo deliberativa; podia usar la fuerza contra quien se opusiera a sus decisiones mayoritarias. Se instauraria asi la paz entre los soberanos, y hecho esto -dice Cruce con singular perspicacia- no quedaria sino el consolidarla en el seno de cada estado. Pero estima que la paz internacional debe ser adecuado arquitrabe de la interna, pues una de las grandes causas de las tiranias es la desconfianza de los extranjeros y el temor que los soberanos tienen de intervenciones extranjeras. "Como este temor sería entonces superfluo, pues que, por medios pacificos, cada

uno se contentaria de su propia soberania y no procuraria sino gobernar su pueblo". Imperaría la libertad de comercio, y todos los pueblos alcanzarían la prosperidad. (1).

Fue el duque de Sully (Maximilien de Béthune) uno de los grandes - - lugar-tenientes de Enrique IV y quien más hizo, quiza, por restaurar las frágiles finanzas que hallo el nuevo soberano en una Francia dividida y desangrada por las guerras religiosas. Con el asesinato de Enrique, cayo el hombre en desgracia; sus esfuerzos por penetrar la corte de la Regente, María - de Medicis, fracasaron, y lleno de amargura se retiro a sus tierras a escribir, como tantos otros políticos, sus memorias. Del largo titulo que llevan puede adivinarse la tristeza de quien creia saber mejor que los sucesores lo que convenia al pais. Llamadas "OEconomies Royales", se publicaron a lo largo del siglo XVII. Aquella parte en que se encuentra el llamado "Gran proyecto de Enrique IV" fue publicado en 1662. Consiste en un plan para el establecimiento de una organización europea y consta en varios memorandums que el Ministro asegura haber presentado al monarca los años de 1606 1607 y 1609.

Los historiadores convienen que es en extremo improbable que las responsabilidades de un gran monarca y las de uno de sus principales ministros les permitieran analizar lo que no es sino un proyecto en extremo ilusorio - Nos recuerdan como Sully, sentado ante cuatro secretarios, dictaba sus memorias cual si fuere su propio testigo de descargo ante la historia. No obsta lo anterior para que este "Gran Proyecto" haya gozado de popularidad; que lo haya defendido Rousseau como pertinente en su momento historico; que Herriot y Tardieu lo presentaran como anteproyecto en la conferencia de desarme - en 1932, y que en general se le considere como un antecedente directo de la Sociedad de las Naciones.

Sully anhela una asociación netamente europea; predica incluso la - - guerra contra los turcos y excluye al Gran Ducado de Moscovia. Para estabilizar esta comunidad cristiana propone la aceptación de sólo tres credos - - (admitiendo la religión catolica, la luterana y la calvinista) y de tres - - formas de gobierno (las clasicas aristotelicas aunque admite, entre ellas, - alteraciones). Delimitado asi el problema, procura fijar las bases sobre -- las cuales podría consolidarse la paz en Europa.

La diversa fuerza de las naciones, y la busqueda constante de un equilibrio entre ellas, hace idear a nuestro autor una base más permanente. La igualdad en derecho no existia entonces, y Sully propone una igualdad de hecho, que se lograria por medio de "la reducción de todos los quince grandes potentados de Europa a una igualdad casi completa de potencia, reino, riquezas, territorio y dominación y de darles limites tan bien ajustados y temperados que no pudiesen tener, los más grandes y más ambiciosos, deseos y querencias de extenderse; y los otros, angustias celos, ni el temor de ser oprimidos".

Considerables reformas politicas serian necesarias para llevar a cabo este proyecto: Sully no se amilana ante ellas, y desea principalmente que el peso lo lleven España y el Emperador Germanico. La consiguiente preponderancia francesa no parece haberle disgustado. De cualquier modo, establecidos esos limites, preve la sanción de todos contra aquel que pretenda violar el "statu quo", y para dar a este anhelo un sentido real, llega hasta proponer "el establecimiento de un consejo compuesto, proporcionalmente, de las quince soberanias, y por medio de cierto numero de sabios que permanecerian -- como perpetuos arbitros, soberanos entre si respecto a las leyes, reglamentos y politicas que deban determinarse; rangos, sesiones y autoridades que ha- -

bran de iniciarse; así como las contribuciones universales que habrán de cubrirse y las provincias o conquistas por dividir".

A este consejo le dedica varios pensamientos; el resultado, varió como es el texto de los diversos documentos que se dicen sometidos al monarca, no es preciso. El consejo de los anfictiones le parece mal precedente, Lully procura fijar un complicado andamiaje en que las grandes potencias (porque a pesar de todo existen) se vean representadas por mayor numero que las demás, en que haya un consejo general con su propia sede (la cual sería variable, pero quedará fijada anualmente en una de las quince grandes ciudades del centro de Europa), y varios consejos regionales (que van de tres a seis) también con su propia sede. Entre las facultades del Consejo general estará la de intervenir en las proposiciones de caracter universal, considerar las mociones rechazadas por los consejos regionales, y el de atender todos los proyectos, guerras o negocios que atañan a "la muy cristiana Republica".(2).

William Penn, por su parte, publicó en 1693 su "Essay towards the Present and Future Peace of Europe". Sus dificultades con el gobierno de Guillermo de Orange habían sido graves, y concentrado sobre si mismo, se esforzo -en su obra "Fruits of solitude"- en fijar las bases morales de la sociedad: El Ensayo citado lo dedicó a las bases de la politica internacional, y siguió a poco el publico, descargo que le otorgó el gobierno inglés de las acusaciones de traición que le habían sido hechas.

En Penn encontramos una gran penetración de los moviles que guian a los estados. Las guerras se inician, nos dice, para proteger las adquisiciones, para recobrarlas, o bien para hacer nuevas. De alli la singular importancia del problema territorial, y el organismo general que propone bajo el nombre de Dieta, tendrá a su cargo establecer las reglas de derecho entre las naciones, resolver las disputas y cuidar en especial que las controversias territoriales no degeneren en contiendas. Admite que el establecimiento de una Dieta signifique moderar un tanto las facultades que entonces se consideraban indispensables al estado, pero advierte a las naciones la necesidad de ceder algo, para conservar algo también. Se hace campeón del arbitraje, pues fué un principio cuya utilidad había percibido desde su gubernatura de Pennsylvania.

Tendría la Dieta una representación pan-europea, incluso la de Moscovia y Turquia. Divide las representaciones y las cargas fiscales de cada miembro de acuerdo con su riqueza nacional; pero en cuanto al voto de cada pais en dicha Dieta, lo hace unitario. Las votaciones también las examinan con cuidado, y sugiere ya la votación por mayoria de tres cuartos. Toda esta construcción seria vana si la Dieta no tuviera la facultad de competir a aquel estado que se rehusare a seguir las decisiones mayoritarias, o a traer su controversia a la palestra de la Dieta, La nueva especie de contienda internacional, ya no la guerra sino la acción colectiva, aparece. La fuerza se usa no como instrumento de politica nacional sino como elemento para mantener el orden y la paz. La posibilidad de que estas decisiones mayoritarias, a fuer de politicas, fuesen injustas, no parece habersele presentado. Concluye indicando que la Cristiandad (no obstante la presencia del turco) recobraría mucho de su perdido prestigio si consolidase un paz general. (3).

El Abate Saint Pierre, a raiz de su experiencia en las negociaciones ocurridas en Utrech que pusieron fin a la guerra de sucesión de España, y a fuer de buen europeo y buen cristiano, publicó en 1713 una voluminosa obra intitulada "Projet pour rendre la paix perpetuelle en Europe". Atestiguamos

una epoca en que las guerras comienzan, por asi decirlo, a mostrarse destructivas en progresión geometrica a los beneficios adquiridos. La matanza de - Malplaquet había llenado de conmiseración a la Europa. Un pensador de vuelos -y con todos sus defectos Saint Pierre lo fué- no podia menos de interrogarse sobre el sistema que imperaba en Europa, y con base en critica semejante, exponer su propia construcción.

Saint Pierre ve entre los estados europeos un equilibrio que es mera ilusión; es inestable en si, atrae a los ambiciosos,los incita a alterarlo, y aumenta la duración de las contiendas. Los intereses que ese supuesto -- equilibrio defiende son los de cada estado, nunca los del conjunto de ellos. Entre ellos hay celos, actos hostiles y represalias, la ley de la jungla en fin. No cree que pueda hablarse de un verdadero derecho internacional cuando que los tratados son inviolables solámente en ausencia de intereses superiores que aconsejen romperlos. Por lo que concluye que "la actual constitución europea nunca producirá más que guerras casi constantes, porque nunca podrá procurar seguridad suficiente para la ejecución de los tratados", los cuales quedan librados a la fuerza de las partes contratantes. La paz pues habrá de tener como fundamento la seguridad para todos y una garantia para conservarla dentro y fuera de la frontera de cada estado. Concibe que en caso de prevalecer los intereses de los estados conservadores sobre los que -- no lo son, habrá una unión cuya bondad se demostrara por medio de la conservación de la paz.

Para llegar a tamaño arquetipo Saint Pierre sugiere un congreso o - - asociación. Acaricia la idea de hacerlo mundial, pero lo considera impracticable y se decide, siguiendo quiza a Fenelon, por una asociación de pue- - blos cristianos entre los que tiene natural cabida Rusia, en cuyo loor ya -- hablará Leibniz. "La unión de la Europa basta a la propia Europa", nos dice y excluye al turco; para ellos y los mahometanos en general Prevé una acción colectiva, pacifica o armada, que los obligará a aceptar las decisiones y -- régimen que establezca en su Senado de Europa.

Este Senado estaria compuesto por representantes de los veinticuatro estados cuya existencia reconoce. El problema territorial entre ellos lo -- resuelve congelando fronteras y tratados en el momento de establecerse el -- organo supranacional; en cuanto a la intranquilidad interna, preve la necesidad de que la comunidad ayude a cada soberano contra sediciosos y rebeldes la prosperidad con tales bases se podria alcanzar entonces por medio de una gran libertad de comercio que sin indebidas ventajas hiciera a todos gozar - de los productos de todos.

El analisis que Saint-Pierre dedica a los problemas implícitos al -- establecimiento de su Senado es muy completo. Las diversas formas de votación las estudia con gran acierto. La distribución de gastos recae sobre -- cada pais de acuerdo con su riqueza. Los puntales con los que debe solidificarse una construcción tan nueva también impresionan. Desea garantizarla -- por medio de esfuerzos morales, como seria la reiteración anual del juramento del jefe de estado a la unión; esfuerzos materiales, en cuanto hace de su Senado un verdadero super estado, habilitado para enviar embajadores a las - Cortes, representantes a las ciudades más populosas, observadores a los puntos fronterizos. Los problemas derivados de los armamentos no le son extraños; preve la necesidad de limitarlos y de imponer sobre los estados más poderosos una vigilancia externa que provendría del Senado Europeo.

Sería Utrech -la Villa de la Paz- la sede del Senado. No se amilana ante la necesidad de un ejército unido superior al de cualquiera de los -

miembros, y dispone el establecimiento de guarniciones en los puntos delicados; no desprecia el fortalecer a la Villa de la Paz, y examina con frialdad la posibilidad de una acción conjunta para castigar al estado que inicie las hostilidades o que se rehuse a seguir los dictados de la Europa, El culpable sería puesto fuera de la ley, y sus ciudadanos librados de la obediencia a las autoridades; forma de excomunión laica que tiene consecuencias en tanto establece la responsabilidad individual de los autores de la contienda, - los cuales podrán ser juzgados y ajusticiados, porque "deben ser tratados -- como enemigos y perturbadores del orden publico". (4).

Se dice que el Cardenal Fleury, que fuera Ministro de Relaciones de - Luis XV, al terminar de leer los siete ensayos que componen la obra de Saint Pierre sobre la paz le recomendo añadir un artículo; enviar misioneros que convirtieran a su modo de pensar a los soberanos. Esta actitud desconfiada y pragmatica del hombre de estado frente a los idealistas puede resumir - - la recepción que estos proyectos merecieron. Europa no se hallaba dispuesta a considerarse victima de su propio sistema. Tampoco preveian que su imperio terminaria gracias a sus divisiones internas. En el gran tablero que - - era entonces la politica internacional, los soberanos y sus ministros jugaban con fruición un juego en el que no sufrian y en el que confiaban siempre salir gananciosos.

Procuraban estos aereos proyectos cortar por lo sano un sistema cuyos defectos percibian. Pero en gentes acostumbradas a perseguir ese equilibrio inasequible -pero quiza por ello más atractivo- no encontraron ningun eco. - Ceder, aun en minima parte, lo que parecian atributos natos de la soberania, estaba fuera de duda. Limitarse en las luchas europeas, cuando tanto habia que ganar, era punto menos que imposible. Así vemos que estos proyectos, -- tradicionalistas y conservadores, estaban destinados al fracaso. Hablaban - de idealismo a gentes avezadas en los azares de la politica; hablaban de - - conservatismo a estadistas que se vanagloriaban de su perpetuo movimiento. - Pasan, pues sin más que un recuerdo, hasta llegar a una epoca donde todo - - antecedente que recomiende conservatismo y paz, será bienvenido.

NOTAS:

1.- Ch. Dupuis - Les Antécédents de la Société des Nations. Recueil des Cours de l'Academie de La Haie - No. 60, 1937-II, p.15-18.

2.- Id. p.7-15.

3.- Selected Works of Wm. Penn, 4th edition, London 1825.

4.- Dupuis, op.cit.p. 28-46

73325

CAPITULO CUARTO.

Los organismos Europeo - occidentales los fundadores y continuadores.

Los problemas de la comunidad europea no disminuyen con el transcurso del tiempo. Tampoco van a la zaga los proyectos de organización internacional. Aquellos pensadores que creen que la comunidad europea puede, con ciertas reformas, convertirse en ideal, se contraponen a los que quieren empezar por cambiar el sistema mismo. Conservadores aquellos, dan pie para proyectos que encuentran su fructificación en el Concierto Europeo. Reformadores estos, van más alla de los datos que arrojan las experiencias y se elevan a una nueva comunidad. Por la epoca en la que viven y por el peso de su influencia, encontramos en Rousseau y en Vattel los grandes exponentes de ambos sistemas.

Rousseau no acepta la tesis del progreso; pero da pabulo para que con sus extremas doctrinas democraticas, se le otorgue renovada validez. La civilización no es el principio y el fin del hombre; otras verdades, expresadas more piscatorio", salen de su hechicerezca pluma, y se nos afirma que -- la naturaleza quiso preservarnos de la ciencia y de los libros.

Es una politica condicionada a la humana naturaleza por la que propugna Rousseau. Es moralista y religioso y da a los principios quielistas una dinámica nueva, demuestra un entusiasmo emotivo a irracional que confia en - la unión con Dios,y en ella se apoya para defender verdades intuitivas en - - desprecio de costumbres y tradiciones. Desea sacrificar el gobierno al pueblo, e inicia la busqueda de esos elementos reales que siempre han moldeado hombre y sociedad. El caracter perpetuo y general del contrato social es -- su piedra angular y ve en la acción refleja del hombre la unica fuente creadora de instituciones sociales. Emocional y activo, penetrado de sentimientos altruistas, deseoso de vivir su prédica, trae a la palestra un nuevo --- fanatismo que se opone a lo tradicional y que predica en lo politico la sumisión del juicio a la intuición dentro de las muchas obras de Rousseau, - - resalta su gran mensaje politico: el de la bondad natural del hombre, la - - igualdad indestructible que sobre ella se eleva para individuos y naciones - y la democracia pura, en la que se somete la razón al corazón; ellos son los unicos fundamentos para la paz.

Mucho hay desde luego de discutible en sus teorias y mucho de contradictorio en sus innumeros escritos; en cuanto a lo internacional, sin embargo, contamos con lineamientos precisos y con obras concretas. Fue el Con- - trato Social un ensayo que Rousseau escribio como parte de un analisis que - abarcaría a la sociedad humana en la integridad de su aspecto politico. Nunca se completó hasta comprender las relaciones internacionales. Dejo él campo abierto a sus descipulos, y él, por su parte, fijó sus pensamientos en -- su "Extracto del Proyecto del Abate Saint Pierre", que se publicó en 1761, y un"juicio sobre la paz perpetua" que es asaz superficial. (1). El primero, obra hecha a petición de los admiradores de la obra del Abate, parecía - poco propicia a la personalidad de Rousseau. Por su pobre opinion sobre la calidad de la obra de Saint Pierre, por su deseo de Coadyuvar de modo directo en el toral proyecto de la paz, por el placer que su mente misma tuvo en pensar en tales objetivos; por todo ello, quizá tomó pie para expresar con gran fuerza y detalle suficiente sus ideas sobre el mundo internacional.

Una introducción altamente emotiva inicia su descripción del problema; y su alma gózase en la imagen de un mundo en que prevalezca la hermandad y la paz. Dedica después algunos pensamientos a la necesidad de que exista -

entre las naciones europeas un sistema que les permita la pacifica convivencia, y analiza, en primer lugar, lo que algunos autores llamaban desde entonces la confederación europea. Acepta, por motivos dialecticos todas sus - - supuestas cualidades para después hacernos una habíl pintura de la desunión europea, tal y como existe. De allí parte para elaborar a su vez un sistema ideal, dentro del cual Europa podrá alcanzar ese buscado equilibrio, y -- divide esta parte de su argumentación en dos tiempos: uno, en el que analiza las dificultades que la encarnación de sistema semejante presenta; otro, en el que hace ver los cambios a los que habria que inclinarse. Con apoyo en - estos argumentos, propone en cinco artículos las bases de su confederación - general. El primero establecería una alianza perpetua e irrevocable entre - los soberanos; sus plenipotenciarios formarían una dieta o congreso permanente que tendría como su principal función la de poner fin a los diferendos -- entre las partes por via de arbitraje o de decisión judicial.

Trata el segundo de las bases sobre las cuales se erigirá esa dieta; - cuales serán los miembros fundadores,los que podrán acceder a ella; una - -- presidencia votativa y la forma de distribuir las cuotas.

Por su tercer artículo la confederación garantizaría a cada miembro -- y a todos ellos, la posesión y el sistema de gobierno de que goza. A fin -- de cortar el nudo gordiano de las disputas internacionales se tomará como -- centro de estabilidad la actual posesión de cada estado y los límites fijados por los tratados vigentes las potencias contratantes se garantizarán esos limites y renunciaran a cualquier otra pretensión; se abstendrán también de hacerse justicia por si mismos.

El cuarto artículo considera el caso que se presenta cuando uno de los estados infrinje las disposiciones pacíficas de la confederación;; esto ocurre cuando se rehusa a ejecutar la sentencia qùe sobre un caso que lo afecte pronuncie lá dieta; cuando haga preparativos de guerra, cuando negocié tratados que se oponen a la confederación, o bien cuando tome las armas, sea -- para atacarla, sea para atacar a alguno de los miembros. El estado infractor queda en calidad de acusado; la acción común más que bélica, será punitiva, - y se emprenderá de consuno por todos los aliados; el estado responsable quedará obligado a efectuar la más amplia reparación.

Por el quinto y ultimo Rousseau propone que la dieta tome todas aquellas decisiones suplementarias que siendo importantes, coadyuven al beneficio general de los estados miembros.

Sentado su nuevo sistema, Rousseau todavía se preocupa por fortalecerlo. Nos hace una apologia de su confederación, dedica algunos inspirados parrafos a resumir las criticas que se le hacen, otros a hacer una defensa del arbitraje como medio para resolver las controversias, para terminar con un - llamado en pro de su sistema, de su plausibilidad y de la alta conveniencia de ponerlo en practica. A estas ideas generales hay que agregar otras (que aparecen en su "Comentarios") y que no son menos importantes, En esta obra - procura que el lector distinga entre los intereses reales y aparentes de la soberania; con una convicción que encontraremos reiterada muchas veces desde entonces, establece la que hace uná indisoluble liga entre las guerras y el despotismo, introduciendo la falaz idea de la bondad natural de las democracias en el ambito internacional.

Para Rousseau el futuro encarna en una Europa que no es, pero que debiera ser. Es su ideal el de todo reformador. Y en consonancia con sus - - grandes arquitrabes, era indispensable que creyese a la Europa del XVIII de-

cadente y mal dirigida, y que hiciera el gran llamado hacia sistemas nuevos que su genio habia percibido. A esta idea, francamente critica de los sistemas europeos, se opone la que estima que el sistema, tal cual se ha desarrollado en ella, es bueno, eficaz y que merece los elogios de politicos y doctrinarios. A otro suizo corresponde el honor de haber edificado el sistema contrapuesto al de Rousseau.

Vattel fue un hombre de mundo, y su urbanidad permea toda su obra. Es profundamente europeo, y europeo del XVIII, seguro de la cuspide a la que su civilización habia llegado, de que un abismo la separaba de los demás barbaros que poblaban al orbe. En cuanto a filosofia, su sistema se funda en la aplicabilidad de los principios de la sociedad natural a la de los estados. Así le parece que entre las naciones existe una sociedad tal y como la habia en los hombres antes de fundamentarse el contrato social. No acepta pues la existencia de una "civitatis maximae", y hace ver que entre los estados mal puede hablarse de una sociedad que les sea tan indispensable como la politica a los hombres.

Estima, sin embargo, que dentro de lazos mal laxos dicha sociedad existe. Puesto que las naciones estan naturalmente obligadas a vivir en sociedad se deben entre si aquellos deberes que el progreso de dicha sociedad presupone. El conjunto de naciones están unidas por la igualdad entre si por las obligaciones naturales que obligan a cada cual a contribuir al perfeccionamiento del todo. Vattel revela mi concepción orgánica en cuanto a la preferencia que concede a los sistemas republicanos los cuales representan a las naciones más que a las casas reinantes. "La Europa constituye un sistema politico, un cuerpo dentro del cual todo esta ligado por las relaciones y los diversos intereses de las naciones que habitan esta parte del globo". El mantenimiento del orden de esta republica, y la protección de la libertad de todos sus miembros, es obra comun. En ausencia de una verdadera ley comun, cree Vattel que todos los paises trabajan de consuno para mantener en existencia el sistema, y dentro del ideal politico del equilibrio de poderes encuentra un adecuado norte para conservarla. Otro tanto entrare en las guerras; porque Vattel suponia entre los Europeos una autolimitación en las contiendas que era en efecto base de conservación para esa Europa ideal en la cual creia, pero que ni antes ni después se mostrará acorde con los hechos. Dentro de esta comunidad inorganica al fin no es extraño que le de a los congresos el valor de un instrumento más en el dificil arte de conciliar los diversos intereses; no, como lo haría Rousseau y sus discípulos, el medio 'sine qua non' para hacer algo constructivo de una comunidad cuyas fallas eran ya perceptibles. (2).

Uno y otro de estos autores formaron escuela. Las medidas propuestas por los reformistas quedarán en el vacio hasta que el desquiciamiento de la sociedad europea se los haga imprescindibles. Entre tanto, y con el suave y agradable optimismo de Vattel, preferiran guiar su conducta en la suposición de que el sistema inorganico europeo es superior a cualquier otro, y bastante para continuar el fabuloso progreso de Europa.

Preocupada como lo estuvo, por extender al orbe los principios de la nueva tabla de la alianza, era inevitable que la Convención de la Francia Revolucionaria emitiera algun proyecto sobre una Declaración del derecho de gentes. El 23 de abril de 1795 lo presento en efecto el Abate Gregoire. Hombre fue este de una pieza; precursor, en varios sentidos, defendio una imposible alianza entre los presupuestos revolucionarios y su calidad eclesiastica. La fuerte raiz campesina que lo alento lo llevo por rutas que otros, menos decididos, hubieran evitado. A su Declaración aportó un defi-

nido odio a las monarquias (a las que considero como talleres de crimenes y corruptelas sin fin) cuya historia consideraba, en buen roussoniano, como el martirologio de las naciones.

Su proyecto de Declaración se compone de veintiun artículos. Un considerable esfuerzo hizo Gregoire por fundamentar las relaciones entre naciones. Creia que los pueblos existian en estado de naturaleza, por lo cual -- los liga con la moral universal y hace de los tratados instrumentos sagrados e inviolables. De estos principios morales deduce los que le parecen más -- importantes: el de la inalienabilidad de la soberania, el de la no intervención, el de comportarse bien para con las demás naciones tomandose así mismo y como ejemplo y de reducir al minimo el mal causado por las contiendas; cree a la vez que los intereses particulares deben siempre quedar subordinados a los generales de la familia humana. Algunos grandes principios sobre territorio, nacionalidad, derecho diplomatico culminan con algunos más orgánicos: las alianzas deben prohibirse si son ofensivas; en cambio, un ataque - realizado contra un pueblo libre equivale a un ataque contra todos: las guerras, pues solo serán defensivas. (3).

Huelga decir que la proyectada Declaración no cuajo. Eran los tiempos del Directorio, de la paz de Basilea, y muchas de las naciones europeas veian con suma preocupación una politica que aceptaba, como principio director el de fidelidad a la soberania de los pueblos que era intransigente en su tesis de no reconocer a una institución que les fuere opuesta. Gregoire es importante, sin embargo, por la peculiar mezcolanza de conceptos que en cuanto -- a la organización internacional encontramos en su proyecto. El caracter - - inorganico del estado de naturaleza se compagina con obligaciones que naturales, deben ser prevalentes; la base voluntaria de los tratados, en la cual habría que apoyarse, le da un caracter real que se debilita por los propositos francamente democraticos y destructivos que implicaba la Declaración. -- Se deja suponer la necesidad de una organización democratica, pero el autor no se atreve a ir tan lejos y la Europa inorganica de Vattel reaparece.

Kant, por su parte, y en el mismo año de 1795, dio al mundo su contribución para lograr la paz, bajo la forma de un "Bosquejo sobre una paz perpetua". Es la aportación filosofica y se escuda en su concepto de lo que os signífero en la historia humana. Parte del presupuesto de que el organismo internacional es una necesidad historica, inherente al desarrollo humano, y medio que la razón propone para lograr el gran proposito de la paz. Este -- impulso racional no es lo vertebral dentro de la historia universal, pero si es un aporte que contribuye al progreso, en tanto encarna uno de los muchos impulsos humanos y coadyuva a la dinamica del orden social. Los estados - - precisan pues de un medio bajo el cual conserven sus libertades -que son indispensables para que continue el progreso- pero limiten sus fuerzas expansivas y limen sus antagonismos para evitar que sean tan destructoras. Si en la sociedad humana el principio ha sido la prevalencia de las mayorias, entre los estados precisa elevarse hasta un verdadero contrato social. Esto es -- tanto más importante cuanto que el estado de guerra es natural entre las --- naciones; y si bien puede suponerse que esconde un medio del cual se vale -- la naturaleza para perseguir sus propositos, no debemos cerrar los ojos a - la contribución de la razón para hacer del derecho la norma moral que respetada por los estados, permita la continuación del progreso humano. De su -- investigación filosofica y de su planteamiento historico deduce Kant los - - principios que en forma de artículos ofrece como argumentos que pueden encarnar los juristas en el mundo real de las naciones.

Propone Kant unas bases preliminares sobre las cuales, y a su vez, - -

elaborará algunos datos morales que son condicionantes para la paz. Los tratados de paz deben carecer de esas reservas que los hagan motivos de nuevas contiendas; deben presuponer, además, la permanencia de los estados, puesto que estos son libres e iguales, y ninguno puede ser absorbido por otro. La política exterior de los países debe pues enmendarse, evitando intervenir en materias propias de los demás estados, evitando prácticas belicas que alteren la confianza, los empréstitos que mantengan el prestigio exterior de un país, y aboliendo los ejércitos permanentes.

Con lo anterior constituiríase un principio de recíproca garantía sobre la cual los estados elaborarían su organización. Esta, nos dice Kant, - habrá de apoyarse sobre constituciones republicanas; sólo estas ofrecen libertad al hombre, generalidad en las leyes y una garantía de que se mantendrá la paz: pues en tanto permiten expresarse a la opinión pública, harán -- imposibles las contiendas. Una comunidad orgánica tendrá un derecho internacional; este se fundará en una alianza de paz (foedum pacificum) que asegurará el mantenimiento de la libertad para cada estado en lo particular. -- Con apoyo en ese derecho aparecería una verdadera federación, la que a su vez participaría de un derecho cosmopolita -fundado en la idea de hospitalidad - universal, que representa el deber moral del individuo y de la nación respecto a la comunidad a la que pertenece- y que se extendería insensiblemente -- hasta comprender a todos los estados. (4)

El esfuerzo kantiano es de altos vuelos. Puede criticarsele por sus presupuestos, por prever una superación de la razón en el ambito internacional, así como por su convicción en el progreso, que la historia demuestra - como falso. Pero si hemos de tomar su anhelo en sentido estricto -es decir, el de sugerir un nuevo método que permitiera a los hombres encargados de la conducción de sus países acercarse a la paz- queda como una construcción - - buena y útil. Y este llamado hacia la federación progresiva y universal lo reiterará Bolívar al hablarnos de la nación federal que alguna vez abarcara todo el orbe.

En 1786 -aunque vió la luz pública en 1839- Bentham escribió algunos ensayos sobre derecho internacional, contándose entre ellos el intitulado - "A plan for universal and perpetual peace". Su base es racionalista, con -- frecuencia temperada por datos equivocos y por un hedomismo al que diera su nombre y que pretende la felicidad del mayor número de las naciones.

Los males del orbe, dice Bentham después de observar a la sociedad -- europea entonces privativa, provienen de la guerra. Y principia, con buena lógica, por proponer aquéllas medidas que hagan posible ponerle fin. Las -- alianzas ofensivas o defensivas son perjudiciales para la confianza y para - la paz; otro tanto puede decirse de la diplomacia secreta, y de los grandes armamentos, en especial los navales. Todo esto debe desaparecer, siendo sustituído por un tratado general y perpetuo que celebrarán todas las naciones y que contará incluso con una maquinaria ad hoc, cual lo sería un congreso que compuesto de representantes de los países (uno por cada uno, mas un substituto) trabajaría con el propósito de influir en la opinión pública que. - Bien ilustrada, ésta sería la perpetua enemiga de la guerra. Una corte de - justicia contribuiría mucho a este gran propósito, así como el desarme que - una de las grandes potencias iniciara, incluso sin esperar a las demás. Entanto el crecimiento de una nación depende de la riqueza con la que cuenta - en un momento histórico dado, no tiene porque temer a las demás. Este punto de la riqueza le sirve para procurar demostrar lo perjudicial que es, para - la paz y para los propios países coloniales, el mantenimiento de imperios. - Las colonias, nos dice, no reportan beneficios para la metropoli; aumentan -

las oportunidades de guerra, el numero de posibles disputas y hacen las guerras más faciles en cuanto que la opinion publica de los paises comprometidos se percata menos de lo que ocurre. A la reducción de los armamentos precisa pues añadir la liquidación del colonialismo por medio de la emancipación de las colonias ultramarinas. (5)

A este intento critico de la sociedad europea, pero no revolucionario en cuanto a la esencia de los componentes del cuerpo politico, se opone la inspirada defensa que Burke hizo de la Europa monarquica y estable que constituia para él el modo de la humanidad.

Para Burke la Revolución Francesa significo un gran reto intelectual, al cual respondio con toda la fuerza dialectica e inspiración que le fueron propias. Burke veia la sociedad como producto de un lento crecer, condicionado no por la vida real sino por los presupuestos de la razón: es a esta a la que corresponde proteger las ventajas adquiridas por la tradición, las maneras mismas, que tienen incluso más importancia que las leyes y que son esenciales para la practica de la moral. Una sociedad, como la europea monarquica del XVIII, protege estos valores; los hombres nunca se hallan en absoluta independencia el uno del otro, y la influencia de Europa se extiende hasta comprender parte de America, pues allí también las maneras, leyes opiniones y usos europeos, prevalecen.

Europa constituye para Burke una verdadera organización que se apoya en la semejanza de religion, de leyes y de costumbres; es en realidad una gran republica que se apoya en identicas raices legales con pequeñas diferencias en cuanto a costumbres y provincialismos, Politica y economicamente constituye un todo unido que si no monarquico, es regalista en su verdadero sentido el aristocratico y de división de clases. La guerra es inevitable y si es medio para imponer la injusticia y la fuerza, también lo es para que la justicia prevalezca entre las naciones. Se debe pues mitigarla, y remover de ella aquellos males que la hacen odiosa.

Si esta es su concepción de la Europa organica no extrañemos que se oponga con todas sus fuerzas a la predica revolucionaria: porque Burke ve como sus fatales banderos las del regicidio (por la cual se declara que todo gobierno que no es una democracia es una usurpación y es incompatible con la paz), los del jacobinismo (por el que no se respetan los marcos de la propiedad privada) y la del ateismo (por medio de la cual no se reconoce ya que existe un Dios gobernador moral del orbe). Y es este sistema el que rompe violentamente con la comunidad europea y la pone ante el dilema, o de adoptar este nuevo y heretico sistema, o de vivir en perpetua guerra con él (6)

NOTAS:

1.- Estas obras de Rousseau constan en el volumen V de las "Oeuvres Completes" Paris, Aubreé 1832.

2.- Vattel, Le Droit des Gens ou Principes de la loi Naturelle Edicion Carnegie de los Clásicos del Derecho Internacional.

3.- El texto de la propuesta Declaración, lo publicó el periódico oficial (Moniteur, 717). Aquí y acullá, en obras generales sobre el perfodo, se percibe la pugnaz figura del Abate.

4.- Filosoffa de la Historia: Traducción de E. Imaz, Colegio de México, 1941.- La Paz perpetua, ensayo filosófico; Madrid, 1919.

5.- Works of Jeremy Bentham, Edimburg 1839, part. VIII.

6.- Works of Edmund Burke, 5th edition, Boston 1877, volume V.

QUINTA PARTE.

El primer esfuerzo de organizacion internacional en el Occidente Europeo.

Las ambiciones por parte de los estados y su pugna constante por adquirir el predominio; las guerras como elemento de la politica nacional y la consecuente escisión del grupo de naciones cristiano-occidentales son fenomenos que sin interrupción observamos desde que se expulsa a los moros de la peninsula iberica. Con la misma persistencia, pero con calidad de ideal, surge el anhelo de union y de paz entre las naciones; tal como el hombre que atosigado por los problemas que por si solo se ha creado, anhela alejarse de ellos y convertirse en ecuánime y estable.

Estos males existieron desde que surgieran los estados; y con los males vinieron, al propio tiempo, las preocupaciones de hombres de buena fe, deseosos de atajar ese mal. Aparecen los precursores de la organización internacional, los iniciadores propiamente dichos, y los continuadores. Adolecen todos de un caracter teorico que era propio al momento historico en que vivia Europa. Los males de este gran conglomerado de paises no eran suficientes para promover su reforma; eran lo bastantes para hacer ver que algo podrido existia en Dinamarca -como dijera el gran bordo inglés- pero no para llevar hasta los estadistas la convicción de que era imprescindible elaborar un nuevo estado de cosas que sustituyera al perjudicial anterior.

Las guerras napoleonicas cavaron en la historia europea grandes surcos tan grande fue su extensión y profundidad que dejaron los campos en erial. Una nueva cosecha podia surgir. A la estela de las grandes conmociones vino el deseo de reconstruir; y aprovechando la magnitud de la destrucción, se penso como posible elaborar un nuevo sistema. En verdad que ocurre el primero de los tres ejemplos que nos ofrece la historia contemporanea: inmensas hecatombes a las que sucede un esfuerzo de organización internacional. A raiz de las guerras napoleonicas en 1815, terminada la primera guerra mundial en 1918, y casi finiquitada la segunda en 1945, el mundo se esfuerza por hacer de sus escombros cimientos y por elevarse hasta nuevas construcciones internacionales que haga imposible una repetición de las tragicas y anteriores experiencias. Las construcciones internacionales sintetizan pues el humano anhelo de paz internacional, y aportan la mejor prueba de lo improvidente que son esos anhelos. Son construcciones que procuran la paz, pero que se fundan sobre la guerra; desean establecer un equilibrio, cuando las contiendas sobre cuyos escombros construyen se cuentan entre las mayores conmociones que ha sufrido la humanidad; se fundan en la existencia de un enemigo comun, el cual a consecuencia de la victoria, ha dejado de constituir una amenaza; y ya no es arquitrabe de la unidad; y tienen como fundamento el preponderante deseo de la paz (como lo reitera el Preámbulo de la corte de las N.U.) sin considerar que la justicia social entre vecinos y la apertura de adecuados vecinos para permitir la expresión de fuerzas sociales noveles, constituyen prequisitos de aun mayor importancia.

Lo anterior también señala la necesidad de estudiar estos organismos con el oido muy atento a la situación politica prevalente. Son organismos estrechamente ligados con los instrumentos políticos por medio de los cuales se pretende imponer la paz, como lo revela de óptima manera la inclusión del Pacto de la Sociedad de las Naciones en el tratado de Versalles. No podemos desligar el Directorio Europeo de la situación que prevalecia en Europa al caer Napoleon, y que estaba determinada por los tres grandes tratados: el de Paris de 30 de mayo de 1814, el de Viena de 18 de junio de 1815, y el segundo

tratado de Paris, fechado el 20 de noviembre de 1815.

Hemos de poner en relieve la linea de idealismo que obra entre los antecedentes de estos tratados; más que conseguir la paz, deseaban organizarla en forma justa y permanente. Algunas de las convenciones entre los jefes -- militares, como la de Tauroggen revelan tal proposito pero parecieran incidentes en el gran tablero de entonces y es preferible tomar, como antecedente que servirá de norma, el tratado anglo-ruso de 1805.

El jefe de la cancilleria rusa era el principe Adan Czartoryski, de -- origen polaco. Como rehen que fue en la corte de San Peterburgo, Czartoryski llego a ser amigo personal de Alejandro, y no obstante que soberano y ministro tuvieron presentes los inconvenientes derivados de su nacionalidad llego a dirigir la politica rusa en aquellos años. Llevo a su alto puesto un - profundo patriotismo y una clara lealtad hacia el soberano; se propuso pues inaugurar un sistema de politica internacional que fundada sobre el principio de la equidad, pudiera influir con ventaja en la suerte de Polonia.

Inicia la politica rusa una linea de internacionalismo que se percibe desde la Santa Alianza, a través de las conferencias de La Haya y hasta las propuestas de Litvinoff en la Sociedad de las Naciones. Era su deseo el de formar parte de una gran organización no fundada sobre una simple alianza -- sino sobre la reforma de Europa y el reino del derecho de gentes. Fueron -- adelantados en una reconstrucción que busca la paz y rinde tributo a la justicia.

Czartoryski nos revela su plan en las instrucciones que diera al envia do ruso en Londres, Novosiltzow. Parte de la necesidad de contar con una -- piedra angular para esa nueva Europa a la que aspira, y que concibe como -- la masa de poder que comprende la alianza anglo-rusa. Define después su - - Europa como una en que tendrian libre juego las aspiraciones de los pueblos, donde habría repartos y ajustes politicos capaces de tranquilizar a todos, - oportunidad de desarrollo economico y geografico para Europa, y que es coherente gracias a la garantia que otorgaría una liga general. Se encauzaba -- pues la aspiración de los pueblos hacia nuevos sistemas fundados sobre los - derechos sagrados de la humanidad; se suponia una estrecha liga de los pueblos con sus gobiernos, y campeaban la justicia y un derecho internacional - -no especifico de las grandes potencias- como nuevos fundamentos de la comunidad internacional.

El tratado general, fundamento de las relaciones reciprocas entre los estados europeos, descansa sobre las obligaciones concretas que tomarían - - los paises: la obligación de recurrir a la mediación antes de principiar - - la guerra; el respeto a los derechos de los neutrales; la necesidad de contar también con los paises pequeños.

El predominio de la paz y de la justicia en Europa otorgaría ventajas a Rusia y al Reino Unido, como dirigentes de esta organización; por lo demás ambos podrían tener manos libres en Oriente lo cual era permisible gracias - a su preponderancia y a la paz que privaría en Europa.

Las negociaciones fueron por cauces inmediatos y se dejaron en el tras fondo estos grandes planes de organización internacional. Pero la semilla -- fructifico. Pitt acepto que al reestablecerse la paz se firmara una convención que garantizaría la protección y mutua seguridad de las varias poten- - cias, y el restablecimiento en Europa de un sistema general de derecho pu- - blico. Este propósito quedo incluido en el artículo 6 del tratado anglo-ru-

so por el cual los aliados se declararon deseosos de asegurar una paz, europea solida y estable, fundada en los principios de justicia, de equidad y apoyada sobre el derecho de gentes. Se comprometieron a no apropiarse las conquistas que hicieran sus fuerzas armadas sino a reconocer a sus antiguos soberanos; a convocar un Congreso General para establecer ese derecho de gentes y para asegurar su observancia por medio de un sistema federal fundado sobre la situación de Europa. (1)

Los ideales de la organización suponian el esqueleto de un poder aliado superior al de cualquier posible agresor. La carga de la nueva organización descansa sobre la unión de las grandes potencias, como lo delineara la alianza anglo-rusa. Esta idea, que encarnaba una necesidad, se muestra más y más presente en los tratados por cuyo medio las cuatro grandes potencias -- opuestas a Francia se proponen terminar la contienda. En el llamado Congreso de Chatillon (febrero de 1814) los representantes de esas cuatro potencias actuan como portavoces de Europa; y ante timidas protestas que hace el gobierno sueco, reafirman sin más su calidad de autoridad central, aunque deseosa de no desatender los intereses de las demás. Las ultimas victorias napoleonicas motivan los tratados de Chaumont (1-III- 1814), que consisten en una serie de instrumentos bilaterales identicos por los cuales las grandes potencias convienen además de continuar una vigorosa prosecución de la guerra, en asegurar la tranquilidad futura de Europa por medio del restablecimiento de un justo equilibrio y de su unión a fin de oponerse victoriosamente a cualquier esfuerzo por alterar el orden de cosas que fijan a consecuencias de la victoria. Esta paz privó la protección de los derechos y libertades de todas las naciones , y una liga defensiva entre las grandes potencias a fin de prevenir esas inovaciones que habían echado por tierra tantos esfuerzos en pro del bienestar y de la quietud de Europa. (2).

Esta misma filosofia -a las grandes potencias, que se agigantan gracias a sus victorias belicas, corresponde enmarcar a la comunidad internacional, la revelan los tres tratados antes citados (los dos de Paris y el de Viena) terminada la guerra ocupanse ellos de cimentar la paz. En el primer tratado de París observamos el deseo de las grandes potencias de encargarse de los intereses esenciales de Europa; y como concesión que consta en el artículo 33, fijan su acuerdo en convocar a un gran congreso que decida las cuestiones de la paz. En Viena vemos aparecer el nuevo mapa de la Europa que procura obliterar los efectos de las guerras napoleonicas; tanto lo procuran, que -- confunden bonapartismo con liberalismo y romantismo, reducionarismo con nacionalismo, y cierran la puerta a las nuevas fuerzas, a las nuevas clases contrarias a un absolutismo de antigua estirpe, naciéndo de su construcción una destinada a perecer. De Viena sale un intento de organización internacional preocupado por el mantenimiento de la situación europea en formas estables; por guiar a los estados por las avenidas ya preestablecidas; por constituir en forma permanente esa Europa inorganica cuya existencia fuera artículo de fe para Burke y que procurara demostrar Vattel. Lo que olvidan es que era imposible pensar en el mantenimiento de presupuestos que habían quedado reducidos a la nada bajo los fuertes golpes del gran Corso.

De la Europa de Viena proviene el sistema llamado del Concierto Europeo que sí puede y debe distinguirse del Directorio. Este comprende una situación netamente post-belica que prevalece a raiz de las victorias aliadas y se funda en la estrecha cooperación entre las grandes potencias como tasadoras de los asuntos del orbe. Tiene su base, además de las antecedentes -- en el segundo tratado de Paris, el cual precisa los elementos militares de la alianza, la defensa mutua de los estados asi unidos, y fija (en su artículo VI) un sistema de consulta mutua para todas las grandes cuestiones euro

peas y entre los principales aliados. (3) Este sistema, llevado a su perfección durante la era de los Congresos -que principia con el de Aquisgran en 1818 y termina con el de San Petersburgo en 1825- tiene caracteristicas propias.

Atestiguamos el fin de una Europa aristocractica en que sendas elites se ocupan de guiar a sus paises por destinos no del todo diversos de los -- de la Europa del XVIII. No estan reñidos con todos los presupuestos de la Revolución, pero creen poder pasarse de ellos en el futuro. Impregnados de la idea del progreso aun estiman que se adelanta hacia metas hasta entonces inasequibles, y creen que las sangrientas experiencias hacen de Europa no menos sino más el verdadero centro del mundo. Una de las ideas implicitas - en el progreso se encierra en un resurgimiento religioso que tiene profundas raices en el pasado europeo y que entonces florece en la forma de una - organización internacional.

Un nuevo cristianismo se eleva sobre la critica al antiguo orden de - cosas, al que achacan su complacencia y su materialismo. Para autores como Saint-Martin, la Revolución Francesa constituia un verdadero bautismo de -- sangre y de lagrimas gracias al cual podia preverse un cristianismo purificado que se elevara libre de contagios con el poder. Igual critica como -- punto de partida observamos en Novalis (von Hardenberg), quien da a sus doctrinas el novedoso sentido de unión cristianismo con democracia. Porque -- este autor no concibe que pueda pensarse en la unión libre e igual entre -- los hombres en ignorancia de las enseñanzas de Cristo: habrá de ser la religion la que despierte a Europa y salvaguarde a sus naciones.

En von Baader -quien dirigio a los tres grandes monarcas de Rusia, - Austria y Prusia un famoso Memorandum en 1815- hallamos la predica de un - cristianismo permeará la vida publica tanto como la privada, Cree imposible pensar siquiera en una liga de estados, sin antes constituir una liga - de almas. La unidad religiosa es uno de los condicionantes y preliminares de una verdadera paz; predica pues un cristianismo cosmopolita y hace ver que ningun despota ha sido sincero en su cristianismo.

Entre estos iniciadores de un nuevo cristianismo hemos de mencionar - también a Novikov, quien desde 1784 predicara la unión de todos los soberanos creyentes para que, unidas sus fuerzas, pudieran establecer el reino de Jesucristo sobre la tierra. Era esta en verdad una iglesia nueva que como la paulina, florecia violentamente en lenguas; creia en la emoción como medio de alcanzar la vida cristiana, y predicaba el regreso a la humildad y - al sentido de la comunidad, perdidos por el espiritu recionalista. Los "herrenhutians" y lo pietistas de Wurtemberg revelan este sentido milenario -- del cristianismo que ha de repetir, con mayor influencia, la vidente Krudener; que han de reiterar con romantisismo del XIX aunque con resabios absolutistas, de Maistre, Bonald y Chateaubriand (4).

No catolica, ciertamente cristiana fue pues la corriente que iniciada por Rousseau se halla todo a lo largo del gran movimiento revolucionario. -- Los grandes sufrimientos de las guerras napoleonicas incrementaron por fuerza este sentido del cristianismo arcaico y el deseo de encontrar, en las -- verdades de Jesús, rutas para la nueva Europa. Una gran preocupación religiosa sacude entonces a Europa, solo para perderse después en el romantismo que llega a ser también una religión. Pero en 1815 tiene la bastante fuerza para dar origen a un gran intento internacional que auspició Alejandro - I.

La escuela de pensamiento liberal, que predomino durante el XIX, laica y anti-religiosa, se complació en hacer mofa de la Santa Alianza. Avezados politicos -como Madison- aprovecharon esa corriente para y ridiculizar la y destruir así los propositos que perseguia. Nuestros prohombres independientes formaron parte de esa corriente, y viviendo como vivieron bajo la -- amenaza de las monarquias de la Europa continental, hubieron de atacarla y de oponerse a ella. Agreguemos a lo anterior la tesis de buen numero de autores que confunde Directorio con Concierto europeo, y tendremos como resultado que la Santa Alianza se esfuma en medio del peor conservatismo politico, y como base primera de un sistema inorganico que predominó en Europa - la mayor parte del siglo pasado.

Sin los prejuicios que Marx sintetizara al decir que la religion es - el opio de los pueblos; sin atribuir a Alejandro los aviezos propositos de encubrir bajo mantos religiosos sus deseos de expansión; sin creerlo, tampoco victima de videntes o de ilusos; sin pensar como los liberales del XIX - podemos y debemos distinguir la Santa Alianza de lo que fue el Directorio, y darle su adecuado peso historico, Porque constituye un vigoroso y ultimo esfuerzo por hacer de Europa lo que genuinamente era: un gran conglomerado - de paises cristianos, por su origen y por sus tendencias; y recalca su caracter de un grupo cristiano minoritario ante la gran mayoría de paises no europeos y no cristianos. El Zar reunia en su multifacetica personalidad - muchas de las corrientes predominantes entonces las que a poco se estrellarian ante sus intereses de expansión nacional, ante el juego diplomatico de Metternich, ante el temor de lo que las fuerzas revolucionarias significaban para su propio trono. Pero a la vera de las grandes victorias aliadas - sobre Napoleon, forman un todo estable y consecuente que personifica en su proyecto de la Santa Alianza. Demos la importancia que se merece a la influencia de la baronesa Krudener, pero no olvidemos que ella era uno de los tantos que predicaban en Europa el regreso al cristianismo pristino no olvidemos, por lo demás, al mentor La Harpe, quien aporto las fuentes roussonianas, también imbuidas de la más pura religiosidad; y por ultimo no echemos - en saco roto que Rusia, la tercera Roma, tenía un cristianismo que habia --- evitado las luchas religiosas, que era uno de los elementos torales en la -- integración nacional y habia contribuido en gran parte a reafirmar el sentimiento anti-frances que triunfó en 1814 y 1815.

Firmada por los soberanos de Rusia, Austria y Prusia el 26 de septiembre de 1815, la Santa Alianza quedó abierta a la accesión de todos los soberanos de Europa. Con excepción del rey de Inglaterra, del Papa y del Sultan, todos -incluso los representantes de republicas soberanas, como la de Venecia- la firmaron.

Señala el Preambulo, tras breve reseña historica, la decisión de los soberanos de apoyarse en las verdades sublimen del labrador para establecer aquellos principios que deben servir de guía en los tratos interestatales, - Decláranse en consecuencia convencidos de que es necesario seguir los preceptos cristianos de la justicia, la caridad y la paz, en la administración de sus propios reinos, como en las relaciones internacionales; estos principios deben tener aplicación inmediata en los consejos de los principes y - - servirles de guia para conducirlos por el único camino de perfección.

Convienen los signatarios, considerandose como hermanos y como miem- - bros de una misma patria, en ayudarse reciprocamente en todo tiempo y en todo lugar. Padres de sus súbditos y soldados, protegerán la religión, la paz y la justicia, La unidad de la familia cristiana descuella en el artículo - II del tratado; por él convienen las Altas Partes en que la fuerza, en lo --

interno o en lo internacional, sólo se utilizará para el mutuo y reciproco beneficio. Como fundamento de la tranquilidad de conciencia y de la paz. -- Resaltan asimismo los principios cristianos, y se pone en relieve la unidad del mundo cristiano y la soberania divina que sobre él planea. El artículo III deja abierto el tratado a la accesión de otros estados y reitera nuevamente la practica de las verdades cristianas como base para la tranquilidad de las naciones y para hacer que el cristianismo activamente contribuya a - configurar los destinos de la humanidad.(5).

Desde su presentación provoco el tratado las criticas más diversas. - Esto motivó que el Zar, por ukase de 20 de marzo de 1816, defendiera su proyecto. Niega el gobierno ruso perseguir, por medio de esa alianza, propositos politicos; estos son incompatibles con su pureza de intenciones y los -- fines saludables que persigue. Por que revela como su unico deseo el de -- aplicar más eficazmente los principios de paz, concordia y amor (esencia de la moral cristiana) a las relaciones civiles y politicas -internas y externas- de los estados; procura pues favorecer la prosperidad interna de cada - estado y el bien de todos. En cambio no ejercitará tamaños propositos por - medio de la fuerza, sino por el ascendiente del ejemplo y la pacifica seducción que traera a su vera la felicidad propia a naciones verdaderamente cristianas. (6)

La Europa del XIX se revelo como un gran conglomerado de paises satisfechos de pertenecer a esa sociedad y preocupados tan solo por extender sus dominios. Careció de ideales y negó su proyección historica. La Santa - - Alianza, con lo que tuvo de idealismo y de proyección Europea en sentido -- finalista, hubiera podido dar contenido al Directorio y, quizá, al Concierto mismo. Lo uno no se oponia a lo otro y los dos planos -el de la realidad politica y el del idealismo historico- eran compaginables y complementarios. Pero Europa avanzaba a pasos agigantados hacia la nueva tecnocracia que había de ser su nuevo signo distintivo. Por parte de los dirigentes europeos, incluso los estadistas, fue recibida con la incomprensión más absoluta. -- Castlereagh habló significativamente de la imposibilidad de retrotraer Europa a la epoca de Cromwell; y Metternich encontro en la Santa Alianza un monumento sonoro y vacio que buen cuidado tuvo de llenar con los intereses - - austriacos. La Santa Alianza era una planta que no pertenecia a la vegetación post-napoleonica. Concebida por un estadista no europeo, carecio de - viabilidad en los varios congresos en que se decidiria el rumbo de la Europa y del mundo. Y deja, ante una historia preocupada por comprender el sentido de la organización internacional, la gigantesca huella de algo que pudo ser la revitalización politica de Europa; una Europa que, como afirma Toynbee, tiene como razón de ser la de su cristianismo.

La tesis de una Europa organica, capaz de entender su destino historico, choca con la antitesis de la Europa inorganica, dirigida apenas por la quintuple alianza en los varios congresos que terminan en 1825. Esta es la era de los Congresos; en Europa y America Hispana tratan los estados de constituirse en paz y de asegurar su futuro por medio de esta nueva forma de relacionarse entre si cuyo nombre mismo indica sus ventajas y dificultades.

El primero de ellos tiene lugar en Aquisgran y termina el 15 de noviembre de 1818. Su fundamento era claro: se trataba de poner fin a la ocupación del territorio frances y de admitir a la Francia de Luis XVIII a la comunidad europea, de la que había estado excluida. Vió Alejandro una excelente oportunidad para dar a Europa toda esa armadura general y legal de la que carecia; pues los tratados de Viena fueron más de consolidación que de - visión futura. La cancilleria rusa insistio en apoyarse en el sistema de --

Viena -que consideraba uno y verdadero- para edificar una solución organica que se fundaba en una cuadruple alianza "evidente, necesaria e indisoluble" Podrian los soberanos apartarse del uso de la fuerza para darse asi mismos - unidos, un prestigio moral que fuera la más efectiva barrera contra las revoluciones y las guerras. Incluso, en un Memorandum dirigido a Metternich ya desde Aquisgran, el Zar insistia en buscar el"casus foederis" que protegiera a todos los estados;un compromiso por parte de las grandes potencias - para no extender sus fronteras en Europa; y las beneficas consecuencias al - eliminar el uso de la fuerza como elemento internacional y auxiliar, por lo contrario, a la paz interna de cada nación (7).

Tan avanzada solución choco con el deseo anglo-austriaco de limitar - la cuadruple alianza y evitar convertirla en arquitrabe de un sistema europeo. Insistieron en no ver en ella sino una garantia en contra de un agresivo resurgimiento frances, en rehusarse a considerar los arreglos de Viena como sistema y oponerse a ir más alla de sus estrictos compromisos belicos. El resultado carecio de todo finalismo; Francia ingreso para transformar la alianza en quintuple, se reitero en formula vacía la cristiana hermandad que unia a los soberanos, y se limitó el sistema de los congresos estableciendo la necesidad de extensas negociaciones previas.

La Europa de Aquisgran carecia de propositos unitarios. De hecho, la idea organica había fenecido ante los esfuerzos de los anglo-austriacos, -- Pero contribuyó a darle una aparente vitalidad la complicación interna - - que fue fruto, precisamente, de la carencia de nuevas avenidas que hallamos en los tratados de Viena. El edificio se fundaba sobre la estabilidad europea y la paz interna; esta se vio gravemente amenazada por las revoluciones que en España y en Napoles limitaron el absolutismo de los Borbones.

Imposible había sido para las grandes potencias mostrarse acordes en - el establecimiento de un sistema organico. También lo fue hallar entre - -- ellas una idea unitaria sobre lo que afectaba a sus intereses en la misma - Europa. La habilidad de Metternich logra injertar en la formula cristiana - del Zar un conservatismo de nueva especie; preocupada Austria por las repercusiones de lo ocurrido en Italia, temeroso el Zar de la ideologia septembrina, y contando con una Prusia sumida en un maelstrom de romantismo y nacionalismo, procura fundar el sistema del legalismo. Es su axioma el derecho - de intervenir, por parte de todo gran estado, en aquellos cambios que tienen lugar en otro estado, cuando los estime de tal naturaleza que amenacen sus justos intereses y comprometen las bases de su existencia. De allí se pasa, en una Declaración que firman las tres potencias del Norte, a excluir del -- sistema europeo a todos aquellos estados que varien su forma de gobierno, -- autorizandose a ejercer, en su contra y por medio de la fuerza, cualquiera - acción que pueda traerlos a su deber.

El intento equivalia, bajo la falsa forma de un conservatismo tan extremo que era revolucionario, a constituir un sistema europeo, Era imposible contar con la anuencia britanica; si se había resistido a la gran tesis que en Aquisgran propusiera Alejandro, ¿como no iba a oponerse al hueco conservatismo cuyo unico objeto era mantener el heterogeneo imperio austriaco y el poder absoluto de los otros soberanos? Castlereagh opugnó la intervención como sistema, llamandola la excepción y no la regla en la vida publica de la Europa; y calificó de ilusorio e ineficaz el sistema federal que entonces apuntaba, En los Congresos de Troppau y Laybach (1820-21) el representante britanico obstruyó toda acción conjunta contra los nuevos regimenes; - más no se opuso, tampoco, a que se usaran las fuerzas austriacas para reimponer a los Borbones de Napoles.

El Congreso de Verona (1822) continua los anteriores. Se hacen más - extremas las posiciones de los paises y Francia, por razones de prestigio, - se decide a intervenir en España a guisa de brazo secular del Directorio - - europeo. Valga decir, sin embargo, que aun entonces Alejandro habló a Chateaubriand -ya ministro de relaciones de Francia- de su deseo de limitar - los intereses rusos dentro de los generales de Europa y de proteger en el - ámbito europeo, la religión, la moral y la justicia. (8). Inglaterra jugaba ya la carta imperial contra la europea. Si no había participado en los - grandes proyectos federales, mal podia participar en los limitados al interes mediato de ciertas potencias. Sus estadistas preveian, además, la ex- - tensión de ese conservatismo, apoyado en los acontecimientos españoles, y - válido también allende el Atlantico; una tesis europea federal podía convertirse en mundial. Siempre había procedido bajo el entendimiento de que el Directorio, inorganico como lo quiso, no tendría competencia para limitar -- en forma alguna el expansionismo colonial de sus miembros. Fue pues este un nuevo argumento que la hizo finiquitar su cooperación con la quintuple alianza.

Grecia también, en caso más cercano al corazón de Europa, motivó nuevo problema al Directorio. Rompiendo por medio de su nacionalidad el principio del legalismo, pugnaban los helenos por su independencia; independencia en contra el turco, en favor de la religión ortodoxa y en zona en que estaba - Rusia vitalmente interesada. Por varios años trato el Zar de lograr un compromiso entre el sistema europeo y la protección de estos pueblos de la - - avanzada europea. Su último esfuerzo consistio en auspiciar el Congreso de San Petersburgo el cual desde 1823 procuro hallar una solución europea, al - problema de los Balcanes que se escapaban al duro yugo otomano.

Vana busqueda, en 1824 y en el año subsiguiente, de una norma comun -- aceptable a las grandes potencias. Lo unico patente fue su mutua desconfianza; para 1825, en ausencia de plenipotencias y de deseos de colaborar, solo obtuvose un parco comunicado que a todas luces manifestaba la ausencia de -- acuerdo. (9). Cada potencia otorgar pues primacia a sus intereses nacionales primero, hubo acuerdo entre las grandes como lo comprobó la derrota que las flotas aliadas inflingieron a los turcos en Navarino(1827); después habría diferencias que encontraremos a lo largo del periodo llamado del Concierto - Europeo.

Fracasa paladinamente el Directorio. Se fundaba sobre acuerdos superficiales que tenian como unico cemento la alianza contra Francia. Había supuesto que las experiencias napoleonicas harian cambiar el sentido nacional, solo para hallarse un nuevo nacionalismo regenerado y potente, que barria - con los antiguos sistemas monarquicos y aristocraticos. Fue una construcción carente de ideales; salvo la politica rusa, las demás cancillerias acusan el deseo de servirse del Directorio para proteger sus intereses, no los de Europa. Estuvo por ultimo ligado a fuerzas muertas: nacio bajo condiciones que en Viena se supusieron oportuna base para el futuro, pero que apenas fueron una vana atadura con el pasado.

El papel de la Gran Bretaña es particularmente significativo. Este -- pais avanzaba a pasos agigantados por el camino de la industrialización. -- Deseaba por fuerza conservar las manos libres allende Europa y marcaba una - ruta que las demás seguirán a poco. La paz europea no era un fin, sino un medio del que pretendia valerse la Gran Bretaña para poder dirigir a su antojo los mercados extra-europeos; y en forma oportunista, continuar ad-- -- quiriendo, aquí y aculla, aquellas posesiones que redondearan su imperio y completaran sus mercados. Los nuevos intereses mercantiles, ya no ligados

con la vieja aristocracia monarquica, son aparentes en Canning, y se adivinan bajo la figura grandiosa pero poco sagaz del duque de Wellington. De allí el deseo de aquel de destruir lo que denominaba -en patente equivocación que nos revela su pensamiento- el 'areopago' europeo; de allí su famosa frase por la que consintio en haber destruido el equilibrio europeo llamando, para restablecerlo, al Nuevo Mundo; de allí la gestación de la Doctrina Monroe, en cuanto limitativa de los intereses continentales europeos.

Es humana querencia después de una catástrofe, reconstruir lo perdido. La gran oportunidad que proporcionaron a Europa las guerras napoleonicas paso sin aprovecharse. Las dinastias se aferraron a sistemas preteritos, las nuevas fuerzas hubieron de hacerse sus cauces a la fuerza, y el gran movimiento neo-cristiano pereció bajo el humo de fabricas cada vez más omnipresentes.

NOTAS:

1.- Dupuis, op. cit., p. 47-66.

2.- El texto de los Tratados de Chaumont: Watkins and Robinson, "General International Organization", Princeton, 1956, p.3-6.

3.- Para el texto, Id., p.7-9.

4.- H.G. Schenk - The Aftermath of the Napoleonic Wars -Heralds of a Christian Revival - London, 1947.

5.- Para el texto, Watkins and Robinson, cit. p.6-7.

6.- Dupuis, op. cit. p.75.

7.- Ibid, p. 80-5

8.- Idem, p. 102.

9?- Idem, p. 103-5

SEXTA PARTE - La Europa inorgánica del XIX

Fracasó el Directorio porque Europa no estaba preparada para aceptar las obligaciones de una organización internacional; para institucionalizarse y para poner fin al libre juego del que tantas potencias pensaban sacar pingües beneficios. Europa deseaba las ventajas de la organización, y sin embargo no imponer a sus miembros limitación alguna. Pero el intento se había realizado y algunos remanentes de unidad quedaron. Fue el Concierto Europeo, que se extiende desde 1825 hasta 1913, el resultante.

Continuación imperfecta del Directorio, y este a su vez intento de proyectar hacia el futuro una Europa ya pretérita, no extrañaremos los muchos rasgos que en el Concierto nos recuerdan fenomenos historicos ya conocidos. Subsiste, en primer lugar, el predominio de las Grandes potencias, con su aumento lento y progresivo, pero siempre al alza. Una vez formada la quintuple alianza, observamos que las luchas resultan imprescindibles para penetrar en el círculo máximo. Cerdeña, después como Italia, entra a consecuencia de su unificación; sustituye Alemania a Prusia con Bismark, se admite al Japón victorioso sobre Rusia, y a los E.U. que acaban de derrotar a España. Las grandes potencias se muestran conscientes de su obligación primordial de buscar la paz; pero para ser consideradas como grandes potencias han debido servirse del gladio. Hay un premio al vencedor, y mal puede pedírsele al país que se ha armado para ser estimado que se apoye en la humanidad para conservar lo conquistado por la fuerza. En tanto la victoria ofrece tentadores frutos, es imposible suponer que la paz, como objetivo pueda romper el círculo vicioso de la guerra como medio de asentamiento, y este como medio para conservar la primacía. La historia daba caracter bélico a la organización de la Europa inorgánica del Concierto.

Europa, por lo demás, se industrializa a pasos agigantados. Esta transformación motiva un profundo desequilibrio que echa por tierra los marcos estaduales tradicionales sobre los cuales se creía aun posible construir. Reafirma en el espíritu europeo el sentido de superioridad, y confirma la creencia de que sólo importa lo que ocurre en este Continente. Los esfuerzos del Concierto quedan pues limitados por principio, pues sólo abarcan lo que interesa a Europa en su conjunto: sea en cuestiones internas del Continente, sea en la expansión colonial para evitar que sus miembros se entre destruyan.

Todavía rigen el destino de las grandes potencias esas capas aristocráticas que con su sentido de clase, que sobre pasa las fronteras, norman las relaciones internacionales. Ligados entre sí sus miembros, con íntimo sentido de la pertenencia común y de fuertes intereses mutuos, se apoyan en la comunidad de costumbres y de prácticas para disminuir las tensiones. Conservan, por ultimo, las formulas aristocráticas de los congresos, que se usan indiferentemente al principio, con mayor conciencia de su importancia después sustituyéndolos por la forma más democrática pero menos eficaz de las conferencias.

Sobre estos varios pilotes que resuman historicidad elabora Europa una forma no institucional de cooperación entre las grandes potencias. Sus reuniones resultan intermitentes; se han originado procedimientos fluídos; se funda en resultados empíricos. Con todo, sería equívoca la impresión de que no hubo cohesión alguna en el Concierto, ni que las varias potencias que lo formaron carecía de un propósito de continua cooperación. Porque éste existió en el terreno de lo jurídico; cada reunión se servía de reglamentos que prorrogaban, renovaban y reforzaban la autoridad de ese grupo de grandes

potencias que guiaban y moldeaban el Concierto; en el terreno político, en - cuanto hubo constantes contactos para intercambiar opiniones sobre aquellos puntos que eran del interés de la comunidad europea; en cuanto que se buscó siempre la paz por medio de garantías del arreglo pacífico de las controversias, y del desarrollo de la cooperación entre los estados. Sus subproductos, más orgánicos, fueron viables y han llegado hasta nuestros días. Fue -- entonces cuando impregnados del sentir de las necesidades comunes de una Europa en plena expansión industrial se entresacaron varios problemas humanitarios o tecnológicos, y para resolverlos, se erigieron organizaciones internacionales de vitalidad y utilidad, indiscutidas. La Cruz Roja y la Unión - Postal Universal revelan, entre otras, esta coincidencia que sí era orgánica en cuanto que trataba de problemas limitados que no afectaban las soberanas atribuciones de los países.

Buscaba el Concierto europeo lograr un mínimo de paz entre sus miem- - bros para permitirles a todos continuar su vigorosa e imperial expansión. - Incansable sucesión de brillantes hombres de estado y diplomáticos buscaron -y con frecuencia hallaron- esos presupuestos donde puestas las Potencias de acuerdo, podíase posponer las disputas a otros y más fructíferos campos, como lo eran las fronteras coloniales, donde era posible la transacción. También elaboraron por medio de larga práctica una progresiva reducción de las cuestiones limitándolas a lo que pudiera alterar el gran equilibrio europeo. No que las contiendas entre los miembros estuvieran prohibidas; pero sí se reducian a contiendas que no alteraran ese fundamental equilibrio que era -- más sentido que sabido. Se privaba a la fuerza de consecuencias que pudieran ser perjudiciales a todos y con frecuencia se reservaban las conferen- - cias y congresos para controversias ya resueltas en lo fundamental por un - acto de violencia, al cual procedía la comunidad a despojar de sus más graves aspectos.

De los variados congresos y multiples conferencias que tienen lugar - todo a lo largo del XIX, resaltan las siguientes grandes cuestiones:

I. Las veintiseis reuniones que en diversas capitales y del modo más - variado se ocuparon de la liquidación del imperio turco. Abultan los Congresos de París en 1856, y de Berlín en 1878, pero no deben pasarse por alto las muchas conferencias que se llevaron á cabo por los representantes de las grandes potencias nada menos que en la propia Constantinopla. De enorme complejidad el problema afectaba a toda Europa; nuevas naciones se abrían paso por entre el conservatismo otomano, chocaban los intereses rusos con -- los germánicos, se estremecía una religión ortodoxa de tiempo atrás inmolada. El area afectada era asimismo inmensa. La cuenca oriental del Mediterraneo, el Oriente Medio y Egipto con su prodigiosa situación genográfica; - el mar Negro y las ambiciones rusas; el equilibrio en fin de una Europa que no podía permanecer ignorante o inactiva ante lo que ocurría en su propio - jardín.

II. Menor en número, igual en importancia fueron las reuniones que se - destinaron a fijar nuevas zonas coloniales y repartirlas aino equitativa, al menos pacíficamente. Otra vez Berlín y París presenciaron reuniones que -- celebradas en 1885, resolvieron la partición del Africa Central y el futuro del canal de Suez; la de Algesiras en 1906 se ocupa de la crisis marroquí; - la de Pekín en 1900-01 elimina la rebelión nacionalista de los Boxers.

III. No faltaron, por último, algunas dedicadas a cuestiones europeas -- y deseosas de salvaguardar su sistema de precario equilibrio; en Londres, en 1830 y 1867, se evitó que se ahondara un choque entre las potencias con mo-

tivo del futuro de Bélgica y de Luxemburgo; y en la misma capital se trató en tres distintas ocasiones el futuro de los ducados daneses (1850,52 y 64).

Constituía el Concierto un grupo privilegiado de paises, cuya admisión había que pagar en moneda contante y sonante: la de los triunfos militares, - la de la sumisión a normas de convivencia perjudiciales para las pequeñas naciones. Se consolidaba el Concierto por el ejercicio de métodos de fuerza que aseguraban la supremacia y el predominio económico de las grandes potencias. Las guerras coloniales, con el tacito apoyo de toda Europa, con ocasionales choques entre las propias potencias imperialistas -que el Concierto se apresuraba a minimizar-, ocurren todo a lo largo del periodo. Una fuerte presión económica sobre los paises débiles, y el derecho del más fuerte, se ejercen con urgencia y con ostentación, sea como paralelo a negociaciones -- diplomaticas bilaterales -en las que la igualdad entre las naciones brilla por su ausencia por medio de intervenciones colectivas,en que las flotas de guerra se ostentan como los grandes instrumentos de presión.

No obstante su duración, el Concierto llegó en 1914 al más sonado fracaso. Encerraba en su seno, de modo congénito, grandes defectos que resultan fatales para todo intento supranacional. Fueron de tres clases: la desaparición de los presupuestos morales comunes, que eran basamento de la Europa; la desaparición de la esfera de expansión colonial; la falta de autolimitación por parte de las grandes potencias.

La Europa clasica, en el sentido moderno de la palabra, se erige sobre una estrecha comunidad de conceptos. Fenecida ya la unidad religiosa, la -- sustituye una estrecha liga comunal que se funda en el progreso, que se supone común y constante, y en los intereses de Europa considerados como un todo Una clase aristocrática se encarga de encarnar estos presupuestos, y una - - opinion pública apoya esta comunidad de intereses que auto-limitan las contiendas y procuran hacer de lo europeo un terreno sólo parcialmente alterable por los grandes cambios políticos.

Trajo a su vera la Europa revolucionaria nuevas responsabilidades, nuevos problemas, y se fundó en representaciones populares que desconocian las anteriores normas. La moral internacional en Europa deja de existir; se la sustituye por morales nacionalistas que ni entienden ni se interesan en aquella. Es el nacionalismo el nuevo credo; los representantes de las nuevas -- naciones encuentran más ideas y conceptos que los dividen, que costumbres - y tradiciones que los unan. Volvemos a las luchas entre latrías que encontraramos en el mundo de las ciudades estado griegas. Si algunos idealistas siguen predicando la unidad entre las naciones, y si algunos estadistas se esfuerzan por cimentarla, es el espiritu particularista, acremente nacional, el que predomina. Vettel había soñado una comunidad de naciones politicamente autosuficientes, pero ligadas por preceptos morales comunes y por lazos historicos únicos. La realidad del XIX nos hace ver la coexistencia --- de naciones moralmente autosuficientes, que entienden las ligas politicas -- intraestatales como un medio de perseguir, sin cortapisa alguna, sus intereses nacionales. A estas morales nacionalistas se les da el valor de universales, y entre estados europeos reaparece la idea de una cruzada, de hacer - la guerra por defender el bien. Sera inevitable que se salgan de madre estas corrientes y que nos encontremos, de bruces, con las guerras integrales que aousa la historia del siglo XX: estriban en una absoluta negación de --- toda idea de comunidad internacional, y por consiguiente de organismos de -- esa especie.

El choque entre estas concepciones nacionales se había evitado. Durante la mayor parte de un siglo tuvieron las luchas europeas un sentido limitado. -- Porque las controvercias podían transladarse a otros terrenos en los que las potencias europeas podian reponerse de sus pérdidas metropolitanos. Los conflictos, por esta posible transposición de sus resultados a otros ambitos, - no tuvieron el caracter de vitales. Así observamos como Francia, derrotada bajo el 1o. y el 3o. de los Napoleones, se apresura a resarcirse de sus perdidas, y con creces, en el ambito colonial. La lucha en el centro -como - - advierte Toynbee- presentaba mil dificultades, y eran necesarios esfuerzos gigantescos para conseguir la más pequeña ventaja. En cambio en la periferia, aun medianos talentos podían lograr grandes ventajas politicas.(1). --- Las potencias no europeas constitutian el terreno transaccional a cuya costa se mantuvo el acuerdo de las potencias. Durante todo el Concierto se piensa en terminos de equilibrio relativo, tal y como en el mundo grecolatino se - pensaba en la democracia relativa de los ciudadanos. Y en uno y otro caso - las grandes construcciones de Hefaistos y de Atena se fundaban sobre el trabajo material de sufrientes mayorias.

Para las grandes potencias, el Concierto personificaba una comunidad - que realmente deseaban, pero que ni representaba todos sus intereses, ni a - la cual estaban dispuestos a sacrificar una acción independiente. Tan inestable construcción sufrio la lenta corrosión de principios que le eran contrarios: Las nacionalidades, que cortaban por entre viejas fronteras y que descomponian los estados multinacionales, a los que habrían de sustituir -- otros antes diversos en su forma, distintos en sus anhelos. Los limites - - que las grandes potencias se habían impuesto eran de poca importancia. Porque la bondad del Concierto no era lo bastante para darle una construcción juridica y dotarla del caracter institucional,, con ello hubiera podido tal vez permitirse suficiente juego a esas nuevas fuerzas, y encauzarlas en pro y no en contra del Concierto.

La institucionalización lleva consigo elementos que se muestran inexistentes dentro del Concierto. No prevalece la idea de la justicia, ni entre los grandes, ni como patron aplicable a los pequeños. Las ambiciones rompian por entre el saco del Concierto, y no vemos a ninguna de las grandes -- potencias como deseosas de posponer sus intereses -o siquiera su acción individual- en pro del ideal de una Europa unida. La parábola evangelica del hombre desconfiado que se arma para protegerse, y que queda inerme ante otro más fuerte y mejor armado, se verifica. Una construcción fundada en la fuerza tiene que producir una reacción en cadena en que todo empuja a la guerra total. Los miembros del círculo privilegiado sólo se inclinan ante la fuerza; la fuerza será pues el elemento de su destrucción, y también el que ponga fin a la supremacía europea, que les parecía indiscutible piedra angular de una construcción que fue efímera.

Si las frases anteriores dieran la impresión que el Concierto no se -- preocupo por organizarse juridicamente, omitiriamos una corriente que existió durante todo su curso, y que encarna en las dos grandes conferencias de La Haya. Sus apologistas ven en ellas la erección de poderosos organos para el mantenimiento de la paz, y creen que se fundan sobre la presupuesta -- exístencia de una gran sociedad de las naciones. Una sociedad europea, claro esta, pues aquellas naciones que no han podido o querido adoptar métodos europeos quedan simple y llanamente excluidas como barbaras. Se nos llega - a afirmar que es posible reconocer la existencia de estados, pero que la barbarie de que sufren es suficiente para tildarlos de estados que no son sujetos de derecho internacional.(2) Los esfuerzos que fructificaron en La Haya parten pues de una comunidad estatal que podríamos intitular la de Europa --

y de sus estados clientes (clientes en el sentido romano del vocablo.)

Presupuesta la existencia y aceptación de ese derecho internacional -- europeo, con la participación de entes geograficamente ajenos, espiritualmente unidos a la Europa, se piensa como posible limitar las contiendas. La idea es clara y logica; quiza por ello mismo impica una simplificación poco acorde con la realidad. Porque si la fuerza es el medio para adquirir y -- consolidar ganancias, era ventajoso para todas las potencias aceptar normas que limitaran el cómo, el dónde y el cuando de esa fuerza; se causarían entre sí mínimos perjuicios y no se alteraría en lo fundamental el sistema -- estadual prevalente.

En diversas ocasiones (San Petersburgo 1868 y Bruselas 1874) Rusia -- procuró obtener una declaración genérica que limitara los males producidos - por la guerra. En 1898 el Ministro Muraviev, por instrucciones de Nicolas - II, insistió por tercera vez sobre estas materias, El gobierno ruso mani- - festo que pensaba que el momento era oportuno para consolidar a través de -- una conferencia internacional, los métodos más efectivos para asegurar una - paz permanente a todas las naciones y para poner fin al constante aumento -- de los armamentos. Para alcanzar tamaños objetivos hacía ver que el anhelo de paz se había generalizado entre las naciones civilizadas, que la carga -- financiera concomitante a los armamentos eran más y más pesada, en tanto - - disminuía geométricamente la seguridad que con ellos se buscaba. La recepción que a esta circular dieron las otras potencias fue tibia, y después de un viaje por las principales capitales, Muraviev dirigio una segunda circular (30-XII-1898), en la que delimitaba con precisión los propósitos de la - propuesta conferencia, los cuales incluía bajo dos grandes rubros: el de - - imponer un limite a los crecientes armamentos por mar y tierra, y el de discutir aquellas cuestiones que puedan prevenir el conflicto armado por los -- medios pacíficos de que dispone la diplomacia internacional.

La primera conferencia de La Haya terminó sus labores el 22 de julio - de 1899 aprobando una convención sobre el arreglo pacífico de las controversias y dos respecto a las normas para la conducción de operaciones bélicas - (a las que debemos agregar tres declaraciones sobre este último género). -- Los obstáculos que la primera conferencia hubo de disipar no estuvieron presentes en la segunda, y retrasada un tanto por la guerra ruso-japonesa, se - verifico en 1907, siendo Rusia quien hizo las invitaciones. Catorce convenciones (tratandose en ellas de puntos tales como el arreglo pacífico de las disputas internacionales, la limitación del uso de la fuerza para el cobro - de deudas contractuales, derechos y deberes de los neutrales) muestran la -- progresión con la que estas conferencias aumentaban sus labores y las razones de su creencia de que por este medio podrían alcanzar, dentro de lo inorgánico de la Europa, estrechas ligas. (3).

Las conferencias de La Haya tienen extrema importancia para el desa- - rrollo del derecho internacional, Ya advirtiéramos, sin embargo, que no - - pueden confundirse los organismos internacionales con el ius inter gentes. - Coinciden a veces, y puede hablarse de cierto paralelismo en sus objetivos, en cuanto que la bondad de la paz hace suponer la de la justicia. Fundados pues en esta separación, nos limitaremos a bosquejar, desde un punto de vista organico, los resultados de las dos conferencias de La Haya.

La paz es desde luego el gran tema. Los estadistas que atestiguaron los últimos años del Concierto comenzaban, como nuestra generación a estar obsesionados por una guerra cada vez más cruenta y fatal. Procuraron pues - establecer una maquinaria -basta como correspondía a una comunidad inorga-

nica- que evitara los conflictos, por la mediación y principalmente por - - medio del arbitraje. Estos años ven florecer un inmenso movimiento de optis mismo respecto al arbitraje, estimándolo como la piedra de toque de la paz - mejora vital y capaz de obtenerse sin variar en nada los presupuestos internacionales de la sociedad de entonces. Singular importancia le dieron al - - arreglo pacífico de las controversias, en una labor que permea las de la - - Sociedad de las Naciones y de las Naciones Unidas. El supuesto incremento - de la confianza motiva el deseo de los miembros de reducir los armamentos, y en cuanto a los efectos de estos grandes armamentos para con las pequeñas -- potencias, se conviene en limitar su uso en cuanto al cobro de deudas pecuniarias (en parcial aceptación de la Doctrina Drago).

A esta comunidad, más deseable que realizable -como lo demostró, -- incluso entre las dos conferencias, la guerra ruso-japonesa- había que coronarla con instituciones judiciales internacionales. La segunda conferencia encaró el problema con valor e integridad, y establecio la Corte Permanente de Arbitraje de La Haya que aun subsiste, e hizo grandes esfuerzos - - por establecer un Tribunal Internacional de Presas, que pudiera avocarse las siempre discutibles decisiones tomadas por los tribulanes de los beligerantes. El presupuesto, de realizarse, hubiera adelantado mucho la comunidad - organica: pues la vigencia de principios protectores de los intereses comunales, aun por beligerantes y en tiempos de contienda, era importantisima. -

Mucho tiempo ocuparon las Conferencias en mejorar y codificar grandes porciones de aquellas normas que han sido definidas como las leyes de la - - guerra. Vastos limites humanitarios procuran imponerse a toda potencia que - entre en el terreno de los hechos: El principio de las hostilidades; las - restricciones para las operaciones en la tierra y en el mar a los bombardeos aereos, a las minas submarinas; los derechos de la población civil de las -- potencias neutrales; todos los encontramos en medio de debates en que se - - atestigua la transición de un mundo que se ha edificado sobre la fuerza, y - que ahora desea organizarse sin su concurrencia, aunque incapaz de limitarse para así hacerlo. Y aunque muchas de sus conclusiones, con la abstención -- de las grandes potencias, señalaban su caracter aleatorio, quedan estos esfuerzos como epitome juridica de lo que procuró ser el Concierto europeo. -- Epitome juridica en efecto, considerando al derecho internacional como medio de variar un realismo politico que permea todo el Concierto; como creencia - -poco adecuada a las realidades- de que con ideas de justicia era posible -- autolimitar a estados que solo conocian el altisonante camino de la fuerza, y respetaban los resultados de adelantos técnicos y de victorias. Este dilema lo heredará el siglo XX, aunque le dará un sesgo orgánico más claro que el que hallamos dentro del Concierto. El internacionalismo florece a consecuencia de grandes contiendas; conscientes los hombres de la falsedad de - un mundo no institucional, se esfuerzan de mil maneras por darse patrones - que en la unidad de todos sustituyan la amenaza de la fuerza de los menos.

El Concierto es un precedente necesario para el florecimiento orgánico internacional de nuestro siglo. Deja como legado grandes lecciones que es - necesario meditar: El fundamento de la sociedad europea; el papel de la - - fuerza dentro de ella; la imposición de valores dichos civilizados y equivalentes a los propios europeos; el caracter occidental de la organización; -- el predominio del nacionalismo; el papel vital de las grandes potencias; el organismo en fin como elementos de integración de las nuevas fuerzas políticas internacionales no como molde capaz (o incapaz) de imponerse a un orbe - que procura estabilizarse a consecuencia de grandes contiendas. Estas son - las principales. El modo parece ser que los organismos pueden ser una ayuda para ahondar canales de paz y comprensión que las naciones ya han hallado

no para crearlos a pesar o al margen de los países que constituyen la comunidad internacional.

NOTAS:

1.- A. Toynbee, A Study of History, Oxford, 1932, III, P. 302.

2.- J.T. Lawrence, International Problems and Hague Conferences, London, - - 1908, p. 3-4.

3.- Watkins and Robinson, op.cit., p. 22-46. Ver la documentación de estas Conferencias en la edición hecha por la Fundación Carnegie - para la Paz.

B I B L I O G R A F I A.

La mayor parte de la Bibliografía queda citada en las notas marginales. Para obras de caracter general, además de las historias tal y como lo es la publicada por la Universidad de Cambridge, se pueden consultar:

D. Cheever and H.F. Haviland - Organizing for peace: International Organization in World Affairs - Houghton Mifflin, 1954.

Gerard J. Mangone - A short history of International Organization McGraw Hill, 1954.

Harold Nicholson - The Congress of Viena: A study in Allied Unity - - - 1812-22 - Harcourt, Brace, S/A.

E. V. Gulick - Europe's classical Balance of Power - Cornell Univ. Press 1955.

C. K. Webster - The Foreign Policy of Castlereagh.

H. Temperley - The Foreign Policy of Canning.

Larry Leonard - International Organization (ya citada).

Frederick Schuman - International Politics - McGraw Hill, 1958.

Hans Morgenthau - Politics among Nations - Knopf, 1952.

Strausz-Hupé and Possony - International Relations - McGraw-Hill, 1954.

F. Hartmann - The Relations of Nations - McMillan, 1957.

Stanley Hoffmann - Organizations Internationales et Pouvoirs Politiques des Etats - Colin, Paris, 1954.

SEGUNDA PARTE - LA SOCIEDAD DE LAS NACIONES.

CAPITULO SEPTIMO.

El tratado de Versalles y los antecedentes de la Liga.

Al iniciarse el siglo XX, Europa se encontraba plagada por erupciones que constantes, eran inevitable séquito de su expansión imperial. Para los países europeos "el estímulo de la política se cifraba en el choque de las fuerzas imperiales en los continentes de Asia y Africa". 1) Pero olvidaban que semejante expansión no podría continuarse, ni siquiera consolidarse, - de no contar con un firme apoyo: paz y tranquilidad en el seno del conti - nente europeo. Tal había sido el propósito del Concierto.

La realidad fue otra. En tanto los europeos se vanaglorian de sus - - triunfos sobre tribus y naciones que consideran salvajes, e identifican -- sus éxitos con los de la ciencia, grandes ejércitos, suspicaces y atemorizados, se observan celosos a entrambos lados de cada frontera. Fundados so bre un sistema de conscripción universal y absoluta, alimentados con los - recursos de una maquinaria industrial sin precedente, era inevitable que - corroyera ese efluvio imperial que se pensara interminable. Fueron los cimientos en los que pensaba apoyarse la expansión europea los que se desintegraron y pusieron fin al predominio, ya cuadricentenario, de la civiliza ción cristiano-occidental en el orbe.

Fuertes querían ser los estados para conservar la paz. Pero el milita rismo resultó un servidor insubordinado y pronto se convirtió en el amo. - Los estados europeos fueron fuertes para la guerra, y a través de la guerra, creyeron vislumbrar la paz. Pero la victoria dejó de condicionarse y se le- creyó compatible con el aniquilamiento del adversario. A la ilusión de la - supremacía europea sucede la de la supremacía universal.

Más y más se obscurece el caracter defensivo de alianzas y de contra- alianzas; más y más resalta la fuerza y el poderío como única piedra angu- lar del honor y dignidad nacionales; más y más las esferas de influencia ha cen imposible localizar los conflictos.

Cualquier iniciativa humana resulta incapaz de resistir el empuje de - mecanismos creados de tiempo atrás para el ejercicio de la fuerza, y que en tonces se desencadenan. Ante el espectáculo de las mobilizaciones que a con secuencia del ultimatum austro-húngaro a Serbia en 19141 se suceden las unas a las otras, hemos de convenir con un testigo ocular -él mismo activo en la gestión de la contienda- de que "la parte de razón que gobierna a los pue - blos es tan débil que ha bastado una semana para desencadenar la locura uni versal". 2) ¡Y eran estos los hombres que se creían superiores, esencialmen te superiores, a sus congéneres a quienes llamaran salvajes!.

Fácil es enumerar causas -reales por lo demás- que se encuentran en los orígenes de la primera gran contienda mundial. En verdad que son incidentales al grave mal que ha aquejado desde su origen a la civilización cristiano-oc cidental: la rivalidad internacional, el deseo de superación a toda costa,- la confianza en la fuerza como elemento de estabilidad y de progreso. Los - pueblos de Europa gozaron al sumergirse en su íncubo, y la responsabilidad- por la becatombe fue común a todos. Dando traspiés y tropiezos, como dijera Lloyd George, cayeron en el abismo, que de antemano y de común acuerdo cava ron. Predispuesto a la guerra total el espíritu de Europa, el flagelo des - cendió sobre el orbe.

La anarquía internacional estaba destinada a su destrucción. A las soberanías, desde un principio contrapuestas, se les superponen elementos nuevos que precipitan la crisis. La ciencia, con su ritmo de progresión geométrica, introduce cambios a los que una civilización supuestamente tecnocrática no está preparada. Las democracias de masas se muestran débil presa de los grandes capitales, de una prensa amarillista, de un nacionalismo salvaje y de una economía de presa. La soberanía había servido para el asentamiento de nuevas clases dentro de cada estado; ahora se convierte en un monstruo belicista insoportable, pues combina ideas antiguas con elementos nuevos. Ante un colonialismo que no cuenta ya con regiones marginales, y ante nacionalidades nuevas que quieren auto-determinarse, se viene abajo la cuidadosa construcción que creyeran fructífera los protocolos de las conferencias de la Haya.

En vano había procurado el Concierto dejar intacta la soberanía estatal y menguar un tanto los males implícitos a la guerra como instrumento de la política nacional; en vano había creído ver en los incipientes organismos jurídicos y técnicos un protoplasma de organización internacional. En vano contar, en las conferencias internacionales, con un método que permitiera reparar los huecos que en la diplomacia tradicional dejara la destrucción de una aristocracia supranacional. La nueva clase que aparece entonces, la de los militares, tiene como función hacer la guerra, no evitarla. Los nuevos intereses profesionales que parecen unir a Europa están encaminados a la violencia. No extrañemos pues que Europa se entregara con frenesí a una doctrina de odio que hizo ver cuan endebles eran las construcciones internacionales orgánicas que creían haberse edificado. Y la destrucción producto del vendaval de la contienda, motivó que para edificarse el nuevo organismo hubiera de empezarse a raz del suelo.

Deseable era acogerse a normas internacionales que curaran los males de Europa y la hicieran olvidar la contienda. Pero el empeño era doblemente difícil. No bastaba, como lo hizo el Coronel House, criticar la imbecilidad de los gobiernos que se habían visto envueltos en la guerra. Era necesario elevarse hasta una psicología de paz, y no una de guerra; evitar que imperaran las normas propias a la omnipotencia del vencedor, y que el orbe pensara en una organización supranacional que planeara por sobre las soberanías.

Tales fines no son aparentes en los planos sobre los cuales los contendientes cifraron la paz. Los girones que indican lo que Alemania pensaba del mundo de la post-guerra señalan una construcción apoyada en su hegemonía. Y no fueron los Aliados distintos, como bien lo demuestran aquellos tratados secretos que Lenin encontró en la cancillería rusa e hizo publicar para desprestigiar al zarismo y a sus aliados. La destrucción del imperio austro-hungaro, la partición de Turquía y el aniquilamiento de Alemania, con la desaparición de sus colonias en beneficio de los franco-británicos, equivalía a la aplicación, antitética, de un mismo principio.

Nada había construído la contienda; el nacionalismo -incluso el de los EU, que no sufrieron los males directos de la guerra- había llegado al paroxismo. La paz se presentaba como un problema complejo y asaz delicado. Un poco contribuyeron a aplacar apetitos imperiales, y a modificar la tradición bélica, algunos elementos novelos que fueron en gran parte responsables de la creación de la Liga de las Naciones. La guerra total trae consigo una estrecha interdependencia entre los aliados, lo cual coadyuva un poco a modificar el extremo nacionalismo de cada cual. La misma destructividad de la contienda hizo pensar a los hombres en fórmulas nuevas que restringieran la anarquía y que consolidaran los horizontes de paz. Este anhe-

lo encontró en Wilson un excelente portavoz, y a través de sus esfuerzos --por frágiles o imperfectos que fueran- llegaron al tapete de la Conferencia de Versalles los sentires y pesares de muchos hombres deseosos de evitar para sus hijos la repetición de tamaños sufrimientos.

Ante el acicate de la Revolución, triunfante en Rusia, fueron relativamente breves las negociaciones en las que se formuló el tratado de Versalles (11 de noviembre de 1918 a 28 de junio de 1919). Allí encontraron expresión las varias corrientes que procuraron encauzar el mundo de la postguerra. Resultó el Tratado de Versalles un documento híbrido que habría de ser modificado a poco en varias de sus partes vitales: la exclusion de Alemania de la Liga, por medio de los tratados de Locarno; la repartición de la carga de las reparaciones, por medio de los planes Dawes y Young.

Los 440 artículos del Tratado se dividen en quince partes, de las cuales la primera contiene el Pacto de la Sociedad de las Naciones. En los demás instrumentos en los que se fijaron las condiciones de paz para los -- aliados del imperio alemán (Tratados de Neuilly, Saint Germaine y de Trianón), obra asimismo el Pacto como parte primera del instrumento. A pesar de esto, fue el tratado un documento que a su complicación y extensión aunó el caracter vengativo de gobiernos que no habían podido elevarse por encima de la experiencia de la guerra. Sobre Alemania se pone la responsabilidad exclusiva de la guerra; a ella se la excluyo del organismo que queda encargado del mantenimiento de la paz; y por órganos ad-hoc -como la Conferencia de los Embajadores Aliados y el Supremo Consejo Aliado- se pretende usar directamente de los supuestos derechos del vencedor para humillar al vencido. Por medio de cláusulas políticas y territoriales, militares y económicas, -con la revisión de tratados y con la amenaza de la aplicación de sanciones, trata de reconstruirse a Europa en la creencia de que la arquitrabe debe -- ser la tumba del pueblo alemán.

El viejo sistema, el de la anarquía internacional, estaba en plena decadencia. Una solución práctica para evitar la dictadura de los Aliados vencedores y la ocupación militar de los vencidos era deseable. Surgió por consiguiente la Liga de las Naciones. Pero las potencias victoriosas no se sintieron conformes con instituir una maquinaria que permitiera a los vencidos buscar reformas y enmendar la paz. E hicieron lo posible por superponer al sistema de la Liga, lateral dentro del Tratado de Versalles, uno de fuerza y de imposición que de hecho retrotraería a Europa a la era del Congreso de Viena.

Hubo elementos positivos en la paz de Versalles. Pero en su conjunto, se fundó sobre un tratado pragmático y miope; siguió tendencias que más que ilustradas, fueron demagógicas y crueles, sin ser sabias ni previsoras. No se fundó en las aspiraciones de un mundo mejor, sino que reiteró los errores pasados. El secundario lugar otorgado a la Sociedad de las Naciones dentro del sistema de Versalles, y la vigencia de otras políticas que habrían también de influir en el derrotero de la Liga, constituyen taras originales de las que la Liga no pudo apartarse.

Recordando a Baudelaire pudieramos sugerir que el mundo de la postguerra progresaba a medida que se alejaba de su anarquía original. Pero en el tratado de Versalles, y en las ataduras que desde un principio se le impusieron al primer organismo general y permanente que surge en el mundo europeo, había una inmersión -que no una emersión- en el pantano del pecado original de la civilización cristiano-occidental.

El hilo de oro del principio orgánico internacional, como elemento de-

superación a los males que la contienda pusiera en evidencia, se halla desde un principio. Proviene principalmente de fuentes anglo-americanas: por el fuerte sentido de responsabilidad imperial y del mantenimiento de su hegemonía que privaba en Inglaterra; por el alejamiento en que se encontraron los E.U. durante los primeros años de la contienda. Los portavoces de la opinión pública y los voceros de los gobiernos de entrambos países mantuvieron el ideal orgánico internacional y mucho hicieron por constituir la Sociedad de las Naciones.

Del propio mes de septiembre de 1914 nos llega una propuesta que publicó Hamilton Holt, en el periódico "The Independent" de Nueva York. Insiste, con Kant, en que sean las democracias base para la paz, y habla de substituir a la guerra la vigencia de la ley. No cree que los problemas nacionales e internacionales difieran esencialmente, y predica la validez del ejemplo que dieron las colonias americanas de Inglaterra al unirse en una federación. Estima como necesaria la fuerza, si sujeta al organismo, y propone la formacion de una Liga de Paz en la cual los miembros se comprometan recíprocamente a respetar su soberanía y su territorio, a someterse al arbitraje todas las cuestiones que no puedan ser resueltas por la diplomacia, a reunirse periódicamente en una Asamblea que hará leyes generales, a desarmarse hasta el grado que las fuerzas de cualquier nación sean siempre inferiores a las de la Liga. Para alcanzar este primer paso en la federación mundial, Holt afirma que "parece ser el destino manifiesto de los E.U. encabezar los esfuerzos que procuren el establecimiento de dicha Liga", la cual reproduciría en mayor escala la propia experiencia norteamericana. 3).

En 1915 se hicieron varias propuestas, aquende el Atlántico por grupos particulares que encabezó el ex-Presidente Taft; allende, por un grupo oficial nombrado por el gobierno británico y que encabezó Lord Bryce. Su tendencia es netamente jurídica: decisiones judiciales para las disputas capaces de ser resueltas por normas jurídicas, de arbitraje para aquellos que no lo son. Del proyecto Bryce se deducen otros elementos: la insistencia en el arbitraje, la importancia de la conciliación; la imposición de una moratoria a países en peligro de engarzarse en hostilidades; la reducción de las alianzas a actos no hostiles, y la acción común para imponer las decisiones alcanzadas de las maneras antes previstas. 4).

Ventean ya la victoria los aliados para 1918. No extrañemos los varios e importantes proyectos que para la formación de la Liga de paz nos presentan: Wilson y sus catorce puntos; el proyecto de convención británico que presentó Lord Phillimore; el del Coronel House y el vertebral opúsculo que publicó el entonces General Smuts bajo el título "The League of Nations: A practical suggestion".

El último punto, de los catorce en los que Wilson delineó su programa, define la propuesta Liga; la concebía en efecto como una asociación general de las naciones, formada bajo pactos positivos, y cuyo objetivo sería el de garantizar en mancomún la independencia e integridad política de todos los estados, grandes y pequeños. Este el propósito, las normas generales de la asociación se hallan en los primeros cinco principios: diplomacia pública y abierta, con la proscripción de los tratados secretos; la libertad de navegación en paz y en guerra; la eliminación de las barreras al comercio y la igualdad para su ejercicio; el desarme condicionado al mínimo compatible con el orden público interno, y la solución equitativa de todas las cuestiones coloniales, en donde el interés de las poblaciones se tomaría en cuenta. 5).

El proyecto Phillimore prevé un Pacto en que los miembros se comprometan a defender en conjunto a todo estado víctima de una agresión; a evitar-

toda solución violenta de las disputas, por medio de la aplicación del arbitrajo o de la intervención de los miembros de la Liga en su conjunto; incluso, y en última instancia, por la imposición de una moratoria a los posibles contendientes. Prevé asimismo que se impongan esas mismas normas a estados que no son parte de la convención, y que se modifiquen los tratados ya existentes para unificarlos con estas nuevas reglas. 6).

Mucho más moralista es el proyecto debido al Coronel House. Ataca lo que describe como "la civilización internacional", que ha fracasado por sancionar la inmoralidad de los actos internacionales, y predica la aplicación en este campo del mismo código de honor que prevalece en lo interno; así —por ejemplo, ningún gobierno ni sus representantes deberán actuar más que de acuerdo con la verdad. House pensaba en una liga ad-hoc, constituida por el cuerpo diplomático ante una de las grandes potencias; prevé el establecimiento de una corte internacional de justicia, manifiesta el propósito de que todo asunto no resuelto por los canales diplomáticos sea sometido al arbitrajo, y prevé la acción conjunta contra todo estado que inicie hostilidades sin antes someter su caso a la decisión de la Liga. Reitera el principio del desarme como base para la paz permanente, y las garantías recíprocas para la independencia e integridad territorial que delineara Wilson; señala sin embargo la posibilidad de cambios territoriales que pudieran ser necesarios para encarnar el principio de la auto-determinación de las naciones, pues la paz del mundo es superior, en su importancia, a cualquier cuestión fronteriza. 7).

El proyecto del general Smuts ya abarca lo que hoy día significan los organismos internacionales. Por encima de arreglos abocados a la simple resolución de los problemas de la contienda inmediatamente anterior, concibe una Liga que sea un medio para prevenir la guerra y además "un gran órgano de la vida cuotidiana y pacífica de la civilización". Divide Smuts su proyecto en las siguientes partes: una primera, que establece el basamento del propuesto organismo; otra que se refiere al futuro de los territorios no —autónomos; una tercera que define los órganos de que se compondrá la Liga;— una cuarta que se ocupa del desarme; una quinta que establece impedimentos a las hostilidades que puede iniciar un estado en contra de otro y que delínea la acción conjunta contra el agresor; y una última que reitera la aplicabilidad del arbitrajo y de la intervención conciliatoria del consejo de la organización.

Hallamos ya el concepto de una comunidad internacional orgánica que debe preocuparse por resolver los problemas de la paz en forma tal que lo — —sean para el beneficio de la humanidad futura. De allí la importancia de la segunda parte, que niega a las potencias victoriosas la posibilidad de adquirir territorios de los vencidos, y hace que estos reviertan a la Liga, —quien dispondrá de ellos y quien los administrará (directamente o por medio de mandatos) en tanto sus pueblos puedan gobernarse a sí mismos. Para la admisión de los estados a la Liga establece Smuts el principio de que deberán ser pacíficos y mostrarse conformes en sujetar sus armamentos a normas internacionales. En cuanto a la Liga misma, nos habla ya de una conferencia permanente de los estados miembros y define sus características; hace lo —propio con el consejo. Para el desarme propone la abolición de los ejércitos permanentes, la fijación de límites convenidos internacionalmente y la nacionalización de todas las industrias militares. 8).

Ideas modernas y antiguas se fusionaron para constituir la Sociedad de las Naciones. Autores hay que afirman que todos los materiales de la construcción eran antiguos, y en apoyo de su opinión nos citan el informe rendido por Lord Phillimore, quien señaló -como antecedente- el estudio de todos

los proyectos que desde el siglo XVI se ocuparan de la organización internacional. Pero otros realzan el carácter moderno de la Liga. La creen producto de esfuerzos provenientes de la gran guerra y de los movimientos sociales que constituyen la estela de la contienda. El odio a la guerra, el pragmatismo que motiva un optimismo general, la ausencia de cuerpos cuya permanencia hubiera evitado la crisis de 1914, una mayor garantía a la seguridad de las naciones grandes y pequeñas, la cooperación supranacional como resultado de la contienda, y un secretariado permanente como punto de apoyo al concierto europeo; todas estas fueron ideas que se señalan como nuevas y que se estiman esenciales en la edificación del organismo de paz. (9).

La variedad de las corrientes ideológicas no impiden su fusión en la constitución de la Liga: la originada por Lord Grey, el primer ministro británico al iniciarse las hostilidades, quien creía que la mediación de terceras potencias y la imposición de un período de calma hubiera sido un bálsamo salutífero; la debida a Wilson, la cual había perdido un poco del idealismo que motivara los numerosísimos tratados de arbitraje que firmara Bryan, su Secretario de estado, pero que continuaba deseosa de universalizar la garantía de defensa común que creía uno de los consecuentes de la doctrina Monroe. Lansing, el nuevo secretario de Estado norteamericano, habló también de una garantía condicionada, fundada en la consulta entre los estados, en la proscripción de la guerra y en el aislamiento del país que violara las normas de paz. Una y otra de estas nociones norteamericanas constituyeron el punto décimocuarto de las propuestas por Wilson, y los artículos X y XI del Pacto. Antes de concretado este, sin embargo, encontramos en el proyecto del coronel House un sesgo más jurídico que, hasta cierto punto, se conserva en el primer proyecto que presentó a las demás potencias aliadas el Presidente Wilson.

Substancial fue el peso del proyecto debido al General Smuts, como se ha indicado. Bajo su inspirada pluma la Sociedad de las Naciones se convertía en un instrumento capaz de oponerse a la guerra desde que sus causas principiaran a encarnar. La reversión a la Liga, a fuer de representante de la comunidad internacional, verdadero guardián de los intereses del orbe, había por fuerza de trastrocar ideas, y Wilson fue de los primeros en reconocerlo. Muchas de las nuevas tesis -en cuanto combatir las causas de la guerra en su germen, en cuanto impedir la extensión del imperialismo -- por medio de los mandatos, en cuanto dejar la puerta abierta a todos los miembros para comerciar con estos territorios, proteger a las minorías o imponer condiciones de trabajo mínimas e iguales para todos los países- se incluyen en su segundo proyecto.

La depuración de éste en su tercer proyecto, y su fusión con el que presentaron los británicos en la Conferencia, dió origen al proyecto conjunto denominado Hurst-Miller, que sirvió de base a los trabajos de la Comisión que la Conferencia creó para ocuparse del establecimiento de la Liga. Se compuso este cuerpo de diecinueve miembros, diez representado las cinco grandes potencias, con dos delegados cada una, y nueve a las potencias menores, cada una con un delegado, siendo Brasil el elegido por el -- área latinoamericana. El mandato que se dió a esta Comisión fue claro. Partía del convencimiento general en Versalles de que era imprescindible establecer una Liga de las Naciones para mantener la paz, para promover la cooperación internacional, para asegurar el cumplimiento de las obligaciones internacionales ya aceptadas y para otorgar garantías contra la guerra. Se percibe en este convencimiento una reacción contra un legalismo que se mostrara impotente para evitar la gran contienda; se insiste asimismo en la necesidad de que el Pacto resultante sea parte integral del Tratado de paz.

Las reuniones que celebró la Comisión encargada de redactar el Pacto - se dividen naturalmente en tres partes: una primera etapa que comprende las reuniones del 3 al 14 de febrero de 1919; una segunda, que permitió consultas a los gobiernos y negociaciones con las potencias llamadas neutrales, y una tercera que comprende las reuniones finales, y que abarca apenas cuatro días: del 22 al 26 de marzo de 1919.

La Comisión encargada de redactar el Pacto se había proyectado como de secundaria importancia en los trabajos de la conferencia. Pero la presencia del Presidente Wilson -quien la presidió- y de otros convencidos internacionalistas como Lord Cecil y el General Smuts, Leon Bourgeois, Venizelos y -- Wellington Koo, le dieron un relieve muy particular. Anglo-americanos, franceses (con apoyo en el proyecto de Bourgeois, que databa de 1910) e italianos presentaron sendos proyectos. Prevaleció aquel, no sin algunas malas voluntades, y se procedió a modificar en aspectos menores el proyecto Hurst-- Miller. La contribución francesa fué pobre: se empeñó en excluir a Alemania de la Liga, en obtener que la sede fuese Bruselas y en incluir sanciones militares que evitaran toda posible agresión alemana.

Terminadas las sesiones iniciales, se emprendieron amplias consultas - con los países que no partícipes en la contienda, deseaban formar parte de- la Sociedad de Naciones. Las negociaciones las dirigió Lord Cecil, y es común consenso que tuvieron gran importancia. Dieron pábulo a un amplio espíritu de imparcialidad, logrando que la Liga quedara encargada de funciones- de conciliación y de arreglo judicial, y de que se debilitara considerablemente esa idea, cara a los franceses, de estrictas sanciones militares. Ante el esfuerzo de los neutrales el Pacto se universalizaba.

El segundo período de sesiones de la Comisión tomó en cuenta estas - - ideas y también tuvo que encarar las varias enmiendas provenientes de las - Cancillerías. Las principales fueron las que trajo consigo el Presidente -- Wilson. Una gran ola de oposición motivó en Estados Unidos el proyecto de - la Sociedad de Naciones. Había, claro está, la oposición política a Wilson; pero a ello se aunaba un vasto movimiento de preocupación por las responsabilidades transoceánicas que adquiría el país, y por la virtual dependencia en que ponía su propio desarrollo de la paz y tranquilidad del universo. Esto vasto movimiento de opinión se significó en varias enmiendas, que presentó Wilson a la Comisión, y que de mal grado hubieron de ser aceptadas por - una Conferencia temerosa de la ausencia estadinense.

Estas enmiendas, que entre otros concretó el ex-presidente Taft, manifestaron el exclusivo control de cada gobierno sobre sus asuntos domésticos, la facultad de cada país de retirarse de la Liga, una mayor claridad en - - cuanto al arreglo de las disputas, la prevalencia nacional en la ejecución- de las disposiciones sobre desarme, y la necesidad de la unanimidad en las- decisiones del Consejo. A esto se agregó la discutible y errónea enmienda - que implicó el reconocimiento de la doctrina Monroe como un pacto regional, y que y que equivalió a reiterar en un ámbito mayor la hegemonía norteamericana en el Nuevo Mundo.

Las enmiendas norteamericanas debilitaron el Pacto y no obtuvieron su- finalidad, que era la mezquindad de los Estados Unidos. Facilitaron el retiro de cada Miembro, o hicieron extremadamente difícil su reingreso. Introdujeron componendas políticas dentro del Pacto que abrían la puerta a progresivas enmiendas de acuerdo con el interés de cada país, y le superpusieron- -para tranquilizar a Francia- una superconstrucción real que transpasaba la supuesta universalidad de la Liga. Teniendo como base el texto inglés -lo - cual originó ciertas dificultades al hacer igualmente válida una precipita-

da traducción francesa- se presentó el texto del Pacto a la Conferencia en pleno, la cual lo adoptó el 28 de abril de 1919; entró en vigor el 10 de enero de 1920, al depositarse la ratificación de Alemania.

Con sus veintiseis artículos, y su Anexo -que enumerada a los Miembros originarios de la Sociedad, a aquéllos que habían sido invitados a acceder a ella, que nombraba al primer Secretario General-, el Pacto resultó un documento breve y también un tanto vago. Fueron propósitos buscados por sus autores. Deseaban crear un esqueleto sobre el cual encarnara la organización internacional; un instrumento político mínimo que permitiera a variadas instituciones cifrarse a su alrededor. Y quizá entre las viejas y sapientes potencias europeas, no se olvidó el proverbio napoleónico: que para permitir el ejercicio del gobierno, las constituciones deberían ser oscuras y breves. A las tremendas conmociones de la contienda, a las nuevas doctrinas que surgían de una Rusia que siempre significó una incógnita, -- respondían los estadistas europeos con la fórmula nueva y fructífera del organismo internacional. La europeización de la Liga será evidente a poco; era fácilmente predecible desde su concepción. La prepotencia nacional tocaba a su término por la misma anarquía en la que Europa se había desarrollado; pero el esfuerzo por mantener la supremacía del viejo mundo sigue incólume. Muchos problemas se agolpan ante los grandes vacios que quedan a consecuencia de la desintegración del imperio turco y de los imperios -- centrales; de los problemas coloniales en una repartición incapaz de seguir se extendiendo. La concepción del organismo internacional viene entonces a resultar un instrumento ideal para procurar mantener un orden de cosas político que tocaba a su fin.

Europa fue la Liga en su concepción; europea lo fue por la mayoría de sus miembros, europa lo fue por la calidad de los problemas que había de encarar. Nos bosqueja un mundo de supremacía europea que ya no es, pero -- que procura ser: tal y como el congreso de Viena procurara consolidar un legalismo de vieja especie, la Sociedad de las Naciones se preocupa por restablecer el mundo de 1912. Uno y otro fracasaron, en particular, por esta humana querencia a consolidar el pasado, y rehusarse a encarar los problemas presentes y, mejor aun, futuros.

NOTAS:

1.- Churchill, W.S. - A History of the English Speaking Peoples, IV,xii,vi y p.288-9.

2.- Paleologue,M - La Russie des Tsars pendant la grande guerre, París, 1921; I, i y ii, y p.44.

3.- Watkins and Robinson, op.cit. p.47-51.

4.- Ibid. p.52-54.

5.- Ibid. p.55-6.

6.- Ibid. 56-9.

7.- Ibid. 59-62.

8.- J.C. Smuts The League of Nations: A practical suggestion, London, 1918; p.8 y Recomendaciones.

9.- H. Temperley, History of the peace Conference, II, p.20 y sig.

CAPITULO OCTAVO.

El Pacto de la Sociedad de las Naciones.

A. Características generales.

El Pacto procuraba construir sobre el anhelo que los países tenían de organizarse y de conservar la paz; querían dar expresión a su interdependencia como naciones modernas. Aquellas que firmaran este tratado multilateral, en efecto, adquirían el compromiso de arreglar pacíficamente sus disputas, de reunirse en conferencias periódicas y de mantener una maquinaria permanente de supervisión que descansaba principalmente sobre el Consejo. Ponían pues en práctica un sistema de coordinación sistemática, un método permanente de cooperación mediante el cual confiaban en evitar la repetición de la catástrofe de 1914. Podemos adivinar, entre sus elementos más positivos, una revuelta democrática en pro de la paz, un esfuerzo común en contra de la anarquía internacional, y un denominador común para restringir soberanías que eran ya destructivas.

Si nos mantenemos dentro de generalidades, ésto y favorable juicio podría ser general. Pero si nos adentramos en proyectar la culpabilidad de la contienda, encontraremos quizá una transposición del viejo y perdurable conflicto entre soberanías, sublimado si se quiere, a un campo más perdurable. El dilema que planteara Kant en su citado Ensayo sobre la paz perpetua era en realidad el que encaraban los estados. La asociación supranacional puede convertirse en un estado si sus miembros convienen en constituirse en una nación federal; pero esta nación no puede integrarse si los estados se vanaglorian de ser inmunes a toda coacción legal.

En este caso el estado es libre, soberano e independiente; puede hacer la guerra, y la paz resulta imposible; en el primero, prevalece el derecho y el estado deja de ser absolutamente libre y soberano. Lo que no podemos admitir es que se crea haber proscrito la guerra cuando no se eliminan las calidades soberanas de los miembros. Hay entonces una contradicción de esencia que debilita cualquier construcción supranacional. Privan, por sobre la Sociedad de Naciones, las alianzas y los armamentos, y a guisa de proteger a la nación, se vuelve a la anarquía.

El Pacto no resolvió el dilema. Lo fue congénito y lo conservó a lo largo de todo su articulado. Desde sus antecedentes encontramos la omnipresente duda. Lord Phillimore habló francamente de su imposibilidad de ir más allá de la soberanía nacional. Smuts introdujo fructíferos conceptos, como el de la reversión a la comunidad internacional, de hacer de la Liga algo más que una mera sociedad de debates y un elemento positivo en la cooperación pacífica entre las naciones; pero no se atrevió a ir hasta el super-estado que habría cortado de raíz el nudo gordiano de la soberanía nacional. Cosa semejante se halla en Wilson: sus ideales fueron muy amplios, pero al encarar los particulares problemas -y sobre todo bajo la presión de la opinión pública norteamericana- se atrincheró en la autonomía interna y en la restricción de toda comisión investigadora internacional. En forma franca o velada, campeaba indisputada la norma de la soberanía nacional. Anhelaban los estados la paz, y querían sustituir a la fuerza, el derecho; pero ante la necesidad de aceptar imposiciones que iban en contra de su génesis histórica, prefirieron conservar el peligro de la guerra y evitar reducir la omnipotencia de su soberanía.

Las grandes como las pequeñas potencias estuvieron acordes en que la Liga no significaba un super estado. El Preámbulo presupone que los estados miembros permanecen como sus propios soberanos en todo lo que no hayan convenido en limitar por medio del Pacto. El articulado evita hasta la apariencia de una coacción (art. 4,5); reafirma la unanimidad (art.5,1); por medio de sus organos aconseja o recomienda, pero evita determinar u ordenar a los miembros reacios (arts. 8,2,5; 10; 13,4; 16); el cuerpo colegiado mal puede adoptar una iniciativa en forma espontánea (arts.11,1; 15,8), y deja a los miembros la soberana facultad de separarse de un cuerpo cuyas resoluciones puedan molestarle (arts. 1,3; 26,2). Concluimos pues que formar parte de la Sociedad de Naciones no implicaba para los estados enajenar su soberanía.

Mas la tesis que procuraba contrarrestar los males de la soberanía, aumentar la independencia entre los estados, existió también en la génesis de la Liga. Aunque los estados miembros rechazaban el único medio seguro para alcanzarla -el de subordinar la independencia nacional a la voluntad colectiva- encontramos a lo largo del articulado ejemplos que nos hacen ver el deseo de los autores del Pacto, y la parcial voluntad de sus miembros, de constituir un organismo supra-estatal. Posible era la admisión de nuevos miembros en contra de una opinión minoritaria (art. 1,2); se fundamenta la Liga como ente independiente y permanente (arts. 6; 7); se amplían las facultades de sus organos para servir de vigilante de la paz del mundo (arts. 3,3;4,4); se llega hasta permitirle a la Sociedad actuar para salvaguardar la paz, en forma difícil de compaginar con una absoluta soberanía de los miembros (arts. 11 y 16); se establece el régimen de mandatos en que se ejercita una soberanía que pertenece a la comunidad en su conjunto (art. 22); se impone un cierto patrón a las relaciones con los estados que no forman parte de la Liga (art. 17), y se prevé por último la facultad de enmendar el Pacto por mayoría (art. 26).

Supuesta esta debilidad congénita, podemos señalar que dos fueron las principales funciones de la Sociedad: la organización de la paz, la prevención de la guerra. En cuanto a la primera, hallamos el promover la cooperación internacional, el asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del derecho internacional, y el otorgar garantías contra la repetición de la guerra. En la segunda, el mantenimiento de aquellas relaciones justas y honrosas, y la vigilancia de preceptos que eviten a los miembros recurrir a la guerra.

La Liga tenía como propósito promover la cooperación internacional en general. La evolución industrial había traído consecuencias muy importantes, siendo la principal el abismo que separaba a los países industrializados de los que no lo están, y que desde entonces no ha hecho sino aumentar. Este industrialismo también contaba entre sus consecuencias la propia contienda, cuyos males la Liga procuraba curar. Y por último, había motivado una guerra integral en la que los aliados pusieron la colaboración internacional en un plano hasta entonces excusado. En este campo encontramos la parte más fructífera de las labores de la Liga: las reuniones de especialistas, la incipiente ayuda técnica, los primeros organismos especializados; porque sea por medio de propósitos perseguidos en común, por el deseo de lograr ventajas nacionales que coincidían con otras políticas, y por la natural unidad que en el aspecto técnico comienzan a desarrollar las naciones, este campo pareció el arca de la alianza de la nueva y tecnocrática sociedad. El optimismo privó en estos primeros años de la Liga, sólo para encontrar, después, que no era la técnica el todo, ni que podían escindirse las bases nacionales sobre las que por fuerza se desenvolvía aquélla. Fueron muchos los adelantos técnico-internacionales, pero no bastantes para superponerse a las complicaciones estatales.

Coadyuva la Liga a ostablecor un régimon do dorocho. Poro so halla unida al Tratado de Vorsallos, del cual constituyó la primora parto. Encarnaba on ofecto una idoa avanzada, y más do un ostadista tuvo el tomor do ver sus anhelos doshochos sobro el oscollo del nacionalismo parlamontario. So croyó adecuado ligar la Sociedad do Nacionos a la paz, darlo oportunidad do actuar de modo brillanto, o introducir on el Tratado, también, un elomonto nuovo quo pormitiora dulcificar los arroglos hechos on el verdo tapoto de Vorsallos; on la Liga so confió para mojorar un tanto los patentos defectos del Tratado, y para oludir dificultados quo dontro do la Conferencia fueron do imposible solución. Quedaron bajo la jurisdicción do la Liga el futuro del Sarro, do Danzing, la protección do las minorías y la administración do los mandatos. Sirvió también para moderar los apotitos territoriales de los voncedores y para otorgar a un mundo profundamonto turbado eso mínimo do confianza internacional quo ora indispensablo para principiar a borrar los efectos do la contionda.

Claras las directivas, los resultados fueron poco felices. La Sociedad, al verse ligada al Tratado, quedó uncida a una servidumbre quo no logró superar. Los vencidos pensaron en la Liga como un instrumento do presión en su contra; máximo, cuando que le fue imposible a Alemania obtener la consideración de sus enmiendas al proyecto do Pacto, o incluso formar parte de la Sociedad.

Los vencedores, sobre todo al principio, la emplearon a guisa de exigente cobrador, y las primeras intervenciones francesas en los márgenes de Alemania se escudaron bajo su nombre. Cierto es que después evolucionó: llegó incluso, gracias a los esfuerzos de los países neutrales, a expresar la conciencia de la humanidad y eliminar ese ofendido nacionalismo que desempeñó tan falaz papel. Llegó hasta lograr una representación individual, que sobronadaba los intereses estatales, como lo fue la Comisión de Mandatos. Mas la mancha original perduró: nunca llegó la Sociedad a desprenderse por completo del Tratado de Versalles, y este origen habrá de contarse entre los que motivaron su caida.

El Pacto de la Sociedad de la Naciones contribuyó, por otra parte, a dar alguna cohesión a la masa inciorta del derecho internacional: por el establecimiento de una Corte que establecía importantísima jurisprudencia (prevista en el artículo 14); por la posibilidad de recomendar la revisión de Tratados no conformes con el sentir de la humanidad (art. 19) y que significado una extraordinaria arma moral; por la abrogación de aquellos tratados no compatibles con el Pacto, y por la celebración de instrumentos que protegían el interés general como lo fueron los prohibitivos del trópico de estupefacientes (arts.).

El derecho contribuyó el puento entre las funciones por cuyo medio la Sociedad se preocupó por el establecimiento de la paz, y aquellas por las que se ocupó de la prevención de la guerra. Algunos resabios de las ideas moralistas del Coronel House hallamos: en el Preambulo y en el texto mismo percibimos una reiteración de la buena fe en el arreglo de las disputas (art. 13,4), y un llamado a la publicidad debida a los tratados, como garantía de su intrínsica bondad (art. 18).

La piedra angular del Pacto consistía en consolidar la solidaridad internacional. Y era necesario dar a sus miembros, como base de sustentación, una garantía contra toda agresión externa, incluso si proviniera de estados no miembros (arts. 10 y 17,3). Una y otra vez reitera el Préambulo estos objetivos. Cooperación y paz internacionales encarnan los grandes anhelos; de allí que los estados acepten no recurrir a la guerra, tener entre sí rela-

ciones francas, justas y honrosas, fundadas en el derecho internacional y - en preceptos morales. Se preveía desarme y paz; pero las dificultades implí citas a la dúplice consideración de la soberanía nacional y la proyectada - superposición del organismo, impidieron que el Pacto evitara el dilema.

B. La Membrecía de la Sociedad.

Al entrar en vigor el Tratado de Versalles, contaba la Sociedad de las Naciones con veintitres miembros; a los dos meses previstos por el artículo primero alcanza 33, y su cuarta Asamblea arroja un total de 54. En total, - en uno u otro momento, llegaron a formar parte de la Liga hasta 62 estados.

El Pacto previa en efecto que la Sociedad estaría constituída por miem bros originarios y no originarios; eran los primeros los mencionados en el- Anexo al Pacto (estados victoriosos y neutrales originalmente invitados). - El artículo primero también establecía que cualquier estado, dominio o colo nia autónomo podría ser electo por la Asamblea para formar parte de la So - ciedad. La diferencia entre los miembros cesaba en cuanto las puertas de la Organización se le habían abierto; a partir de entonces ninguna particulari dad los separaba.

Exigía el artículo de la Liga la accesión por parte de los estados neu trales y de los nuevos miembros (Art. 1, 1 y 2). Era el deseo de los auto - res que no hubiera ninguna reserva, que el Pacto rigiera por igual para to- dos los miembros, aceptado por ellos en forma idéntica. Este ideal no llego a concretarse. Hubo reservas de poca monta, que se desviaron y que quedaron sin consecuencias: la de Chile, respecto a futuras enmiendas al Pacto; la - de Venezuela sobre la ratificación que debería hacer el Congreso venezolano; la de Colombia relativa al no reconocimiento de Panamá y que no fué tomada- en cuenta por el Secretario General. Más seria fué la de Suiza: país anfi - trión, tomó extremadamente en serio la nueva Organización, y el gobierno fe deral llevó hasta el referendum la participación del país. Existía el pro - blema complejo de su neutralidad, máxime cuando que esta quedaba reconocida expresamente como parte del derecho público europeo (art. 435 del Tratado - de Versalles). Como Suiza deseaba permanecer neutral, perpetuamente, y acep tar como responsabilidades únicas la defensa e integridad de su propio te - rritorio, su solicitud de ingreso hubo de ser tratada de modo diverso. El - Consejo adoptó una resolución -el 12 de febrero de 1920- reconociendo lo vá lido de su demanda y aceptando su declaración de neutralidad perpetua como- compatible con la accesión prevista en el artículo primero del Pacto. Tampo co claro fue el caso de los Dominios. En el Anexo al Pacto obran como suba- centes a la gran realidad política del imperio británico, mas en la Conferen cia de Paz y en el desarrollo de la Liga obraron como miembros en la pleni- tud de sus derechos y sus obligaciones. No obstante, la ratificación para - todos fue depositada sólo por parte del Parlamento Británico, y en los acuer dos de administración de Mandatos aparece el aval del monarca británico que nos hace pensar que en este caso la membrecía de los Dominios no era idénti co a las de los estados autónomos.

Para elegir a un miembro, la Asamblea recibió solicitudes formales que llenaban todos los requisitos de la accesión a un tratado. El caso de la ac cesión argentina -por decreto presidencial y sin participación del Congreso-, no se repitió. No siguió sin embargo un procedimiento uniforme. A veces pe- día el cumplimiento de requisitos previos: en el caso de Etiopía toma la -- forma de una declaración expresa respecto a la prohibición de la esclavitud; en el de Albania, una respecto a los derechos de las minorías. Pero si se - apuró a las pretenciones de algunos estados de incluír en su solicitud una-

declaración que sin constituir una reserva, sí significaba una limitación - futura a sus obligaciones dentro del Pacto, tal y como lo pretendió Luxem - burgo.

Fueron varias las solicitudes que rechazo la Asamblea, principalmente de estados que pretendían crearse a expensas de la unidad de la Unión Soviética o de la república turca, como Azerbaiján, Georgia, Ucrania y Armenia.- Algunos pequeños principados o ducados, sin el pleno ejercicio de sus facultades externas, también fueron rechazadas (San Marido, Lichtenstein) aunque en los preliminares se había considerado la inclusión de una categoría especial de estados, estados mínimos, con voz pero sin voto, sujetos a la representación de otro miembro, o con capacidad jurídica limitada a su región -- particular.

Tal y como se desarrolló la Sociedad de las Naciones, el problema principal fue el de los estados no miembros. El Pacto otorgaba a la Sociedad la facultad de imponer a dichos estados políticas acordes con la conservación de la paz y con los intereses de la Organización (art. 17). Pero la importancia de los estados que formaron parte de ella desde un principio privó a la Liga de mucha fuerza e hizo de lo que se estimaba excepción, regla. Tal y como la había descrito Wilson, se anhelaba una asociación general de las naciones en que la universalidad debería de ser norma. La generalidad de -- sus anhelos quedan descritos en los artículos 23 a 25. Pero a este ideal se agregaron procedimientos de admision que no eran generosos ni amplios. Había requisitos que dentro del juego de los grandes intereses variaban según la extensión que a la membrecía quisiera darse. Argentina trató desde un -- principio de romper este círculo vicioso y propuso a la primera Asamblea -- que todos los estados soberanos reconocidos por la comunidad de naciones -- fueses aceptados.

La fórmula era en sí condicionada, y no evitaba el juicio valorativo - preliminar. Pero aun ella pareció indeseable a las principales potencias -- aliadas; y bajo la fórmula de que la proposición argentina "encarnaba de modo imperfecto las circunstancias actuales del mundo", quedó rechazada.

Por sus anhelos y por el idealismo que en parte privó en su concepción, la Sociedad debería haber sido universal. Incluso, borrarse la distinción - entre miembros que eran o no originarios, y conforme con determinantes históricos includibles, enumerarse los países automáticamente parte de la Liga, y aquellos que lo serían apenas transcurrido algún tiempo. A este ideal se impusieron las duras realidades: el temor del bolchevismo, el odio contra - Alemania, la persecución del imperialismo y la Sociedad se guió desde un -- principio por intereses exclusivos que a poco hubieron de europeizarse.

Toda la Europa occidental llegó a formar parte de la Liga. Francia e - Inglaterra la utilizaron gustosas como un nuevo e importante instrumento para alcanzar sus fines políticos; la atmósfera en la que trabajó la Liga fué europea, europeos sus principales intereses, europea la consideración de -- los problemas de otros continentes; europeo fué el secretariado y europeos los grandes estadistas que la dirigieron. A los anhelos generales que concretó en un momento un estadista -europeo también por su formación intelectual-, sucedió una estrecha regionalización que pasó sobre la Liga desde el principio hasta el fin de sus días. Tal parece que la Sociedad fué constituida para extender o consolidar la hegemonía europea, y a las naciones de otros continentes se les otorgó el honor de incluirlas dentro de normas cuya aplicación les era contraria.

Mencionados en el Anexo al Pacto o incluso dentro del articulado del -

mismo (art. 4 y 5), los Estados Unidos se mantuvieron ausentes. Su cooperación informal con la Liga, si bien constante, no puede considerarse como equivalente a una activa membrecía. Podía el secretario de estado Hughes declarar en 1924 que la calidad de sus observadores en Ginebra era equivalente a los funcionarios que el jefe de estado designaba para representar a su gobierno en otros. La verdad es que su ausencia fué permanente y aumentó lo infinito los obstáculos que la Liga confrontaba. Hacia la URSS la Liga siguió una política francamente hostil: un Comité de Investigación se apuro a la admisión de este país en 1920, y colocó al gobierno soviético en una situación de crítica: hasta su participación en las negociaciones de desarme y su eventual membrecía, ya en la cuarta década del siglo, la URSS manifestó con frecuencia que la Sociedad de Naciones no significaba una contribución positiva al mantenimiento de la paz y seguridad.

Tampoco fue feliz la exclusión de Alemania. Esta había procurado coadyuvar a una paz que edificara el futuro: el 9 de mayo de 1919 presentó sus propuestas sobre el Pacto de la Sociedad, y diez días después hizo nuevas sugestiones en forma de cambios al Pacto. Unas y otros fueron rechazados y las puertas de la Sociedad se cerraron por unos aliados que declararon que sólo en un futuro y condicional sería posible contemplar el ingreso de Alemania. Esta se abstuvo pues de solicitar su ingreso y el punto no volvió a tratarse sino hasta 1924, originando las negociaciones que condujeron a los tratados de Lucarno, los cuales y entre otras cosas hicieron ver las grandes limitaciones políticas de la Liga. La membrecía de la Liga implicaba un reconocimiento; y desde entonces principia a elaborarse una tesis alrededor del valor de ese reconocimiento, como obligación implícita para todos los miembros. Este reconocimiento fue siempre condicionado: al otorgamiento de garantías efectivas sobre la intención del nuevo miembro de respetar sus obligaciones internacionales (el que, como en el caso de Hungría, se refirió a -- los adquiridos por el tratado de paz, de acuerdo con una recomendación de la Conferencia de Embajadores); a la aceptación de las proscripciones de la Liga sobre reducción de armamentos, que se fundó por lo general sobre un -- dictamen del Comité Permanente sobre Asuntos Militares; al otorgamiento de garantías para suspender la esclavitud, como se exigió a Etiopía; de garantías sobre la protección a las minorías (sea por el respeto a las obligaciones contenidas en los tratados de paz, sea por declarar estar dispuesto a negociar con el Consejo sobre el cómo protegerlas, incluso -como ofrecieron Finlandia y los países bálticos- enmendando su propia legislación.

El carácter de miembro de la Liga tenaba fin con el retiro del estado. Se contrariaba así el principio de la universalidad, y la inclusión de la facultad de retiro debilitó considerablemente el Pacto. Fue producto de las enmiendas que auspició Wilson en su vano empeño por satisfacer las demandas de la opinión publica norteamericana. El derecho al retiro quedo fijado en la fracción III del artículo 1: y si bien era condicionada al cumplimiento de sus obligaciones -con la Sociedad y las de carácter internacional- no es menos cierto que la falta de una maquinaria adecuada dejaba al estado retirante en absoluta libertad, tal y como la ejercitarían el Japón y Alemania. Tambien el artículo 26, al permitir a un estado dejar de formar parte de la Liga si fuese el Pacto modificado por enmiendas que no merecieran su concurso, debilitada a la Liga.

Los primeros comentaristas de la Liga pensaron que la clausula del retiro no sería fatal a ésta; mas de hecho se manifestó como un procedimiento vago que permitía poner a la Sociedad en entredicho y sujetarla a exageradas demandas por parte de algunos miembros. Infortunado fué el retiro del Brasil y de España, pero fué mucho peor el ejercicio que de la amenaza del retiro hicieron otros países que pretendían una privilegiada situación en la Liga. Y la confusión implícita al proceso mismo (Argentina se retiró de hecho, --

aunque no en derecho en los primeros años, y en 1922 Honduras inició el procedimiento, sólo para suspenderlo a poco) en nada fortaleció a la Sociedad. (1).

C. Acción de la Sociedad.

Hubo entre los originadores de la Liga hombres prácticos que soñaban - con un reiterado predominio de las grandes potencias; hubieran deseado, simplemente, el mantenimiento del Consejo Interaliado, gracias al cual las - - grandes potencias decidieron las controversias bélicas y encauzaron los problemas concomitantes. Hubo también idealistas que atribuían a esas mismas - potencias la causalidad de la gran contienda, y que anhelaban elevarse hasta la democracia internacional: un verdadero y democrático internacionalismo era para ellos la mejor garantía de la paz. Unos y otros, por lo demás,- coincidían en la necesidad de contar con un Secretariado permanente, cuya - falta sintiérase en 1912 y 1914, y cuya presencia había eliminado muchos de los problemas interaliados. Del juego de todas estas fuerzas resultó una -- concepción mixta según la cual se convino en dejar la ejecución de los anhelos de la Sociedad a cargo de tres grandes instrumentos: la Asablea, el Consejo y el Secretariado, tal y como lo dispone el Art. 2. Grandes y pequeños estados coadyuvaron para establecer un procedimiento internacional fijo, -- que aseguraba el tratamiento sistemático de las grandes cuestiones y les -- ofrecía un lugar común para encarar la solución de sus potenciales disputas.

Era la Asamblea general una conferencia general representativa de los- estados miembros, que se reunía anualmente con un temario previamente fijado y a la que correspondía fijar las grandes directivas que habrían de personificar las labores de la Liga. Se le había provisionalmente llamado el - Cuerpo de Delegados (tres por cada país) y se atribuía a cada representación un voto. Era el Consejo, por otra parte, un cuerpo minoritario, compuesto de miembros permanentes y de miembros electos por períodos de tres años; reunía se cada tres meses en situaciones ordinarias, y sobre sus hombros descansaba la administración de la Liga, la supervisión del trabajo técnico, amén de su facultad para intervenir en todo problema político que pusiera en peligro la paz mundial. El nombre con que en un principio se le conoció, el de Consejo- Ejecutivo, señala bien la intención de sus autores.

Consejo y Asamblea descansaban sobre la norma de la unanimidad. Salvo - que la Pacto o el Tratado de Versalles lo establecieran de otro modo, esta - regla (art. 5,1) era general. Y si las excepciones son numerosas, no puede - llamárselas limitativas de la generalidad del principio. No se requerían votos unánimes para la admisión de nuevos miembros, para modificar la composición del Consejo o elegir a sus nuevos miembros, para elegir a los miembros- de la Corte de Justicia y al Secretario General; en cuestiones de seguridad, como el Sarre, la aplicación de sanciones o la inspección respecto al desarme prevista en el Tratado de Versalles; tampoco se requería para expulsar a- un miembro ni para la ratificación de las enmiendas al Pacto; y como es natural, no estaba prevista para materias procesales.

Mucho se ha criticado esta unanimidad, y se le atribuye la virtual parálisis que sufrió el Organismo. Sus defensores hacen ver que en tanto era la- Liga una asociación de estados soberanos -donde la política de la organización dependía de la coincidencia de los estados miembros, y del grado en el - cual hacen de la Liga el centro de su política- equivalía a hacer de iure lo que de facto existía. Escasa utilidad habría tenido incluir la regla del voto mayoritario si no se contaba con una previa y efectiva limitación de la - soberanía de los miembros. Se estableció, de todos modos, un procedimiento - rígido que prooooadyuvó a la efectividad de la Liga; mas sería infantil pre-

tender que eliminado este óbice se hubieran superado las debilidades congénitas a la constitución de la Sociedad, pues la regla del voto unánime era apenas el síntoma de uno de los principales defectos que la aconjogaron.

El carácter y facultades de la Asamblea quedaban definidos por el artículo 3. Sus reglas de procedimiento normaban su temario, el que en ocasiones ordinarias incluía: los puntos propuestos por los estados miembros; los que eran continuación de sus propias resoluciones; el presupuesto, y los informes que rendía el Consejo y sus diversos Comités. Para cumplir sus funciones se subdividía en seis Comisiones, en las que se observa la prevalencia de los aspectos jurídicos, y que eran réplicas de la Asamblea. Muchas de sus funciones las descargaba en sub-comités y en negociaciones privadas, las que hacen el trabajo entre bastidores doblemente importante en el historial de la Liga. Proporcionaba un campo más libre, más representativo y menos formal que el de la diplomacia tradicional; pero traía consigo los inconvenientes de la diplomacia abierta, que en sí dificulta considerablemente toda negociación. Obraba fundamentalmente por medio de resoluciones, pero llegó también a estudiar Convenciones, que elevaba a la firma de los miembros, o bien proposiciones que encomendaban el estudio de esas convenciones a conferencias especializadas.

Tenía el Consejo -cuyas facultades y formación encontramos en el artículo 4- una composición heterogénea. Para la elección de los miembros no permanentes aprobó la Asamblea normas que señalan la conveniencia de ver allí representados a las grandes divisiones geográficas, a los grandes grupos étnicos, a las diversas tradiciones religiosas, a los varios tipos de civilización, y a las principales fuentes de riqueza. Fueron estos puestos sumamente deseados; varias de las crisis que la Sociedad sorteó se motivaron por la composición de este cuerpo. Motivó la principal el ingreso de Alemania, que ocupó un puesto permanente dentro del Consejo el año de 1926. Se aumentaron los puestos electivos de cuatro a seis, y a nueve en esa fecha, pero aun así resultó imposible complacer a todas las pretenciones. Había en efecto estados que se consideraban de mayor importancia entre los medianos, y que querían permanecer en el Consejo por medio de una ininterrumpida reelección. Era difícil en efecto compaginar los criterios objetivos y subjetivos de la selección, pero equivalía a desvirtuar el Pacto crear otra clase de miembros permanentes. En consecuencia la Asamblea, ese propio año de 1926, declaró que era imprescindible un voto previo y especial para que un miembro fuese reelegible para el siguiente período.

Se proyecto el Consejo como un órgano ejecutivo y de supervisión que condujera a buen fin las resoluciones tomadas por la Asamblea. Cosa semejante se le encomendó respecto a la vigilancia de los Mandatos, o de puntos especiales dentro del tratado de paz, como lo fueron Danzig y la protección de las minorías. No menores en importancia eran sus facultades propiamente ejecutivas, pues se le suponía cuerpo capaz de mediar en las disputas y de conciliar a los países (arts. 11,1; 15,1; 17,1) En principio se estimó que la Liga y las facultades universales del Consejo eran incompaibles con arreglos de carácter regional; la estricta interpretación de los artículos X y XVI no permitían la coexistencia de varios órganos encargados de la protección recíproca. Mas a esta idea se superpuso el artículo XXI: se reafirmó la doctrina Monroe como un pacto regional, y salvaguardando la validez de éstos, quedó abierta la puerta para arreglos otros que los universales identificados con la Liga.

La división de funciones entre la Asamblea y el Consejo fue siempre obscura. El deseo que guió a los autores del Pacto estribó precisamente en no diferenciar la una del otro. Y encontramos que la fracción tercera del artículo 3, y la quinta del cuarto, usan exactamente las mismas expresiones

para fijar la jurisdicción de ambos órganos. Patente era el deseo de que - sus facultades quedasen superpuestas; se dejaba el campo libre para que ambos órganos se dividiesen entre sí sus funciones. Pero este propósito, claro en su origen, fue motivo de particular debilidad para la Sociedad. Proviéndolas, desde 1920 se ocupó la Asamblea de distinguir las jurisdicciones respectivas. El Comité informante sólo pudo reiterar lo ya sabido: la- imposibilidad de comparar estos órganos con los de un gobierno territorial; la exégesis de la competencia exclusiva que el Pacto atribuye al Consejo y a la Asamblea; la completa autonomía de entrambos para decidir dentro de - las materias que los han quedado encomendadas en el Pacto, y la escasa deseabilidad de formular de modo mas explicito las funciones de uno y otro - (2)

Esta confusión no se aclaró nunca: dentro de los precedentes que los- originaron, dentro del ritmo especial de sus reuniones, dentro de vaivenes que hacían a veces primordial al Consejo, otros a la Asamblea, hubo una -- inevitable superposición de funciones y de anhelos que no poco contribuyeron a debilitar a la Liga. La superposición de funciones no aclaraba responsabilidades y hacia posible soslayar los graves problemas. Así por ejemplo - el desarme: pertenecía por esencia al Consejo; pero este se encontro imposibilitado para avanzar en su solución; intervino pues la Asamblea y se -- creó un comité conjunto que no fue capaz, tampoco, de hallar la formula mágica. De allí que los estados procuraran encontrar nuevos canales para la- solución de estos problemas, como lo fueron los tratados de Locarno y las- conferencias especiales, que tampoco condujeron a la buscada solución, pero que sí demostraron la impotencia de la Liga.

Del ideal de una interdependencia complementaria entre estos dos órganos se llegó a la realidad de cuerpos intermedios entre el banco de liquidación y la mesa redonda, cuyo principal instrumento fue la opinion pública, más la europea que la mundial. La Asamblea procedía por medio de resoluciones generales que señalaban pautas; el Consejo por medio de la supervisión y de la vigilancia, que más y más se fundó en la bondad de la cooperación internacional en asuntos no políticos. En uno y otro de estos órganos desempeñan importante función las pequeñas potencias: no por un idealismo- y desprendimiento que no se compaginan con las realidades, sino porque algunas de entre ellas se llevaban por encima de su parroquialismo o indiferencia, y aportaban puntos de vista noveles que hacian mella en posiciones en extremo endurecidas. Menores sus ligas inmediatas con los grandes problemas, podía esperarse de algunas de entre ellas esa visión ecuánimo que- los miembros permanentes del Consejo -en este órgano o en la Asamblea-, no podían tener.

Los fundadores de la Liga creyeron en la necesidad de contar con un - cuerpo preparado y central, permanente y tan dúctil como apto para llevar- a cabo las decisiones de la Asamblea y del Consejo, para preparar el material sobre el cual construirían su política. Este Secretariado se define - en los artículos 6 y 7 del Pacto, y se compuso de un cuerpo que llegó a contar con 600 miembros de hasta 50 nacionalidades. Fueron sus idiomas de trabajo el inglés y el francés, y constituyó desde el principio un eslabón indispensable entre las diferentes partes de la maquinaria de la Liga, y entre ésta y los estados miembros. Gozó también de una excepcional situación para recolectar información y transmitirla á los interesados, e inició así funciones que habían de robustecerse más y más con el transcurso del tiempo,- y entre las que cabe señalar el registro de los tratados. (art. 18).

Se pensó, primero, en constituir este cuerpo por medio de delegaciones nacionales; pero anhelosos de contar con un fundamento objetivo e imparcial para los debates y de facilitar el trabajo por una ejecución ecuánime de las

resoluciones, se prefirió crear un servicio civil internacional. Lo encabezaba un Secretario General, cuyo título fue en un principio el de Canciller. De él y del Secretariado se esperaba siempre un instrumental inteligente, ligado al Pacto y a sus fines, pero que no fuese más que un instrumento. Tuvo este cuerpo una altísima calidad técnica y a pesar de las eventualidades que sufrió la Liga, conservó ese grado de acuciosidad. Grandes peligros lo asechaban -como fueron los de fosilizarse en una burocracia,- desintegrarse en grupos nacionales, o en un cuerpo privado de la estabilidad y corroido por las diplomacias nacionales-. Hemos de convenir que los sorteó bien; y sus labores se cuentan entre los hechos más perdurables -- que nos dejo la Liga.

La Sociedad de Naciones requería, para alcanzar éxito, una cuidadosa preparación, una maquinaria capaz de obrar sobre la opinión pública, un - cuerpo que pudiera impulsar la paz y recordar a las naciones las obligaciones implícitas en el Pacto. De allí la importancia de la sede, que fue Ginebra por razones históricas y prácticas. Pero trajo aparejadas algunas -- desventajas, siendo la principal de ellas las dificultades que motivó para con la URSS y la inevitable depuración de sus funciones que casi llegaron- a llevarla a la axiomática torre de marfil. Había en realidad un tremendo- dilema: o se daba un adecuado engarce a los acontecimientos políticos dentro del orden internacional constituido en Versalles, o bien se obligaba a esos acontecimientos a expresarse fuera de la Sociedad. Y muchos estados - eran los que se aferraban al orden post-bélico como el único capaz de asegurarles su tranquilidad. Las posibilidades que proclama Westlake como susceptibles de variar el derecho internacional, no tuvieron aplicación dentro de la vida de los tres principales órganos de la Sociedad. Así, la Liga no se percató de que sus organos habían de ir mas allá del Pacto cuando se trataba de problemas que ésto no había considerado; de aquéllos en que la opinión pública iba más allá de la ley fijada por los vencedores, y de- aquéllos que procuraban superar un derecho que era por definición imperfecto. (3)

La función principal le correspondía al Consejo, que fue de hecho la- columna conital de la Sociedad. Su falla la procuró suplir la Asamblea; -- uno y otra fracasaron, ligados como estaban por un pasado y por una tradición viciosa y cada vez mas omniprosente. La calidad del Secretariado no - era, ni dentro del Pacto ni dentro de la realidad, capaz de permitirle llenar tan soberano hueco. Y asi los tres órganos, más por sus omisiones, cooperaron para dejar a la Sociedad como mero esbozo de confederación que -- realza en lugar de disminuir la soberanía, y como un debil intento de verter en las viejas y tradicionales botellas, el vino nuevo de una coopera - ción internacional intogórrima.

NOTAS:

1.- Manley O. Hudson, "Membership in the League of Nations", A.J.I.L., -- 1924, p. 436-58.

2.- Wolkins Robinson, op. cit., p. 81-3.

3.- Westlake, International Law, I, p. 301-2-

CAPITULO NOVENO.

La maquinaria pro paz de la Sociedad de las Naciones

No siempre, en cuanto a los animales extinctos, conocemos todas sus - características y sabemos de todas sus funciones. Pero si resalta aquella cualidad soberana que fue su razón vital. De aplicar semejante criterio a- la Sociedad de las Naciones, hemos de enfatizar como su caratorística la - de ser un organismo de paz. Muchas de sus labores en el campo económico y- social, o en su papel de adelantado en cuanto a la eliminación del colonia lismo, subsisten; incluso, habremos de señalarlas como antecedentes de lo- que hoy encontramos entre el grupo de organismos que constituyen las Nacio nes Unidas. Pero todo ello resulta secundario para una historia que por su brevedad tan sólo percibe las características torales. La Liga de las Nacio nes se fundó para evitar una repitición de la sangrienta hecatombe llamada la primera guerra mundial. Ese su fin principal, hemos por fuerza de consi derar, primero y ante todo, su maquinaria para guiar al mundo por senderos de paz. Y el juicio que sobre ella recaiga, habrá también y primordialmen- te que edificarse sobre su ineficacia para preservar la paz.

Iguales, en su capacidad jurídica, eran Consejo y Asamblea; uno y otra podían encarar los problemas que pusieran en peligro la paz. Pero esta igual dad era teórica para los creadores de la Liga. De acuerdo con la concepción de Lord Cecil habrían pensado en un consejo pequeño en número y homogéneo - en sus propósitos, que pudiera victoriosamente hacer frente a cuestiones -- prácticas y urgentes. Era el primero el órgano de ejecución y en su capaci- dad se confiaba para actuar en favor de la paz.

Nunca llegó el Consejo a ser ese órgano rápido y reputado. Su membre-- cía fue siempre mayor de lo que su propia eficacia y prestigio requerían; y la constante pugna e innúmeros compromisos para aumentarlo y hacer posible- a algunos estados reelegirse constantemente, le hicieron perder ese ascen-- diente y era fuerza que eran vertebrales para la Liga. De allí la importan- cia que adquirió el artículo XI del Pacto. Si el X contenía la garantía ge- neral de que todos actuarían para perservar la soberanía e integridad de -- los miembros en contra de una agresión externa, era el XI, dentro de su - - gran amplitud, el que proveía esa acción general y a la vez concreta para - salvaguardar la paz internacional. Extremadamente amplio dentro de su breve dad, autoriza al Consejo a investigar, a conferenciar, a actuar como media- dor o a cautelar en tanto órgano internacional a los miembros (y a los no - miembros también, según el artículo XVII) que se iniciaran por los senderos de la fuerza. Se superaba al método ocasional del Concierto europeo y se -- llegaba a un procedimiento que se creía automático. La guerra no resultaba- imposible, pero si estimaron los hombres de Versalles haber llegado hasta - impedir los ataques sorpresivos y a prevenir ese ominoso conglomerado de bé licas amenazas que terminaba siempre en una contienda.

El artículo XI se interpretó y aplicó como la mediación obligatoria -- que el Pacto concedía al Consejo. Sin alterar la soberanía de los estados,- constituye el máximo al cual podía llegar un órgano encargado del manteni - miento de la paz. Llevaba a la mediación por nuevos senderos: iniciada es - trictamente como tal, podía extenderse hasta comprender un método cuasi ar- bitral. Tenía ésta viejas raíces históricas, y se ha señalado con autoridad que en el "anhelo" expresado por el Congreso de París de 1856 -de que todos los estados sometieran sus controversias a una previa mediación- se encuen- tra su antecedente principal. Era vasta la gama de instrumentos con los que

contaba el Consejo; el Pacto permitíale intervenir o mediar en cualquier - circunstancia que afectara la paz: las guerras, las amenazas de violencia, la aplicación de medidas coercitivas, el ejercicio de defensivas, las disputas; y se daba a cualquier estado el derecho de invocar la autoridad del Consejo (y también de la Asamblea) ante cualquier acontecimiento susceptible de poner en peligro o de alterar las relaciones internacionales. El -- procedimiento previsto para la aplicación de tan dúctil instrumento quedaba fijado en los arts. XII y XV del Pacto, siendo los XIII y XIV los encargados de delinear los senderos arbitral y de arreglo judicial. El XV es extremadamente detallado en sus previsiones; se funda en la obligatoriedad de someter toda disputa (no resuelta por el arbitraje o por sentencia judicial) al Consejo al que se quiere la "ultima ratio" del buen sentido y del interés pacífico de la humanidad, nueva razón que procura sobreponerse a aquella - otra y fatal que constituía la tradición del "vae victis". Era pues unilateral el derecho de todo miembro de someter un diferendo al Consejo, y no se requería la coincidencia de voluntades.

Fue el artículo XI el gran medio de que se valió el Consejo para aplicar medidas preventivas que pusieran fin a casos bélicos o potencialmente-bélicos. Se fundó para ello en su fuerza moral, por cuyo medio logró suspender las hostilidades y reponer el "status quo"; en la publicidad de sus debates, que movían la opinión mundial en una u otra forma; en una intervención o interferencia dictatorial, como lo fue el exhorto que el Presidente del Consejo dirigía a los contendientes, o en la amenaza de una perentoria intervención. Tuvo la posibilidad de actuar como órgano supremo, incluso - pasando por encima de aquéllos especialmente competentes (como lo era la - Conferencia de Embajadores para definir las fronteras albanesas); de usarde la amenaza de sanciones prevista en el XVI -aunque en verdad ésto se consideró siempre como un artículo aparte, reservado automáticamente para las grandes crisis y cuya simple mención en casos menos graves, implicaba una - variación en los presupuestos bajo los cuales obraba el Consejo-; de evitar aquellos actos subsecuentes que pudieran agravar el conflicto, enviando comisiones de investigación que también tuvieron entre sus características -- las de fortalecer al Consejo con la adición de representantes neutrales.

Todo ello estaba destinado a hacer del Consejo -como en algunos años lo fué- el gran órgano de la evolución pacífica de la humanidad. Pero sería equivocado olvidar que actuaba con apoyo en la unidad de las grandes potencias; cuando éstas deseaban ver resuelto el problema que la humanidad y el-Consejo encaraban, la efectividad de éste era grande; cuando en cambio había división entre ellas, sea respecto al derecho de las partes en controversia, sea respecto a la propia importancia del conflicto (Vilma, 1920; - Corfú, 1923), volvíase a los viejos, trillados e ineficaces senderos de las soluciones de fuerza.

Para actuar ante casos que pudieran conducir a una ruptura, el Consejo se fundó en el artículo XV. Encarnaba un sistema de mediación que por vez primera aparecía como algo orgánico y vivo. Nuevas formas de conciliación aparecieron bajo sus esfuerzos. Se apoyó, en efecto en las opiniones consultivas de la Corte Permanente de Justicia Internacional; en su propio - prestigio para imponer fórmulas diversas e inducir a las Partes a arreglos concretos; en el apoyo de los neutrales y en su peso gravital en la Asamblea, a la que siempre podía referirse la disputa (fracciones 9o. y 10o. - del artículo); en arreglos especiales en que la conciliación por su medio-(como se previó en los tratados de Locarno) quedaba considerablemente fortalecida. El Consejo quedaba en libertad para elegir lo más útil, y el debate preliminar señalaba con frecuencia los métodos más adecuados. El tiempo parecía obrar en su favor, en tanto la regularidad de sus sesiones, alternada

con las extraordinarias, le permitían insistir y hacerlo en los momentos más propicios.

Por último, con la frecuente asistencia de los primeros ministros, o de los encargados de las relaciones exteriores de sus gobiernos, a través del - Consejo la Liga procuro alcanzar un sentido de responsabilidad colectiva en- el mantenimiento de la paz, y en soñar que tal principio escondia un incipien te y federal gobierno del orbe.

Pero un gobierno que aspiraba a ser mundial tenía que apoyarse en un ins trumento también general. Alrededor del propio caracter del Pacto ocurrió - - pues un signífero debate que tuvo particulares consecuencias en la persecusión del desarme. Porque si el Pacto procuraba la paz, habíamos de preguntar de que paz se trataba. O bien una en general, fundada en una asociación de estados y que encarnaba la conciencia universal de justicia; o una particular, que se - erigía sobre un tratado históricamente concreto y cuyos fines eran conformes- a los lazos contractuales allí elaborados. El debate entre Alejandro I y los cancilleres anglo-austríacos se renueva; y vuelve a procurar verse en a trata do europeo no el fin de una época, sino el universal principio de otra. Mas - al respetar, como en efecto respetó, la soberanía estatal, hallamos que el -- Pacto se desarrolló más de acuerdo con un régimen de derecho contractual que- aseguraba a cada estado su completa seguridad; que se renovaba y perpetuaba - dentro de las bases contractuales a las que pudieran llegar los estados que - le formaban.

Para encarnar el derecho del futuro, el Pacto -tal como lo propuso el -- proyecto suizo- debería haber prohibido el ejercicio privado de la fuerza en- el ámbito internacional. En cambio, dada la muy estrecha unión entre la sobe- ranía y el derecho de guerra, nos encontramos con que el artículo XV contiene no más que una limitación a su ejercicio, que llega incluso hasta el borde de la prohibición, sin transpasarla (XV, 6). Por su parte, los artículos XIII, 2 y XVI dejan a juicio del estado miembro de aplicación de los métodos de solu- ción pacífica de las controversias, y la ejecución de las sanciones contra el agresor. Las labores del Consejo, por eficaces que fueran, se hallaba siempre sujetas a esta debilidad original que dejaba siempre entreabiertas las puer - tas del templo de Belona. La crítica francesa a esta parte del articulado, -- particularmente acerba, hace notar la vaguedad de los textos, la posición ex- tra-jurídica en que coloca al mantenimiento de la paz y el carácter condicio- nal de las sanciones (que hacía pensar en la necesidad de otras sanciones pa- ra poner en marcha la maquinaria de coacción). En una palabra, el Consejo de- bía señalar medidas contra el agresor, sin contar con facultades impositivas- suficientes.

No extrañemos que dentro de los anteriores presupuestos halla sido bien- condicionada la política del desarme que el Pacto incluyó en sus artículos -- VIII y IX. Tomó la forma de una declaración de principios, pero carecía el -- programa de obligatoriedad, de sanciones y por consiguiente de eficacia. El - Presidente Wilson había en efecto pugnado por un desarme que general, obliga- torio y propio de cada estado, fuese arquitrabe de la futura seguridad. La -- Europa continental, principalmente Francia, se había escudado en un desarme - condicionado a la seguridad. En cuanto al principio, el Pacto fue más alla -- que las conferencias de la Haya: si éstas lo concebían como "extremadamente - deseable", aquel lo afirma "indispensable" para el mantenimiento de la paz. - Pero no se adelantó más respecto a tan vital cuestión. El compromiso que los- Estados miembros adquirieron se limitó pues a concluir, en condiciones aun no determinadas, una convención para reducir sus armamentos nacionales, según --

criterios aun confusos y dentro de cláusulas por determinarse. Una serie de condiciones previas que se alzaban con apoyo en la soberanía obstaculizaban el desarme con el que soñaran los idealistas. Pocas en número, eran fundamentales en su profundidad. Por los lazos que la Sociedad tenía con el tratado de Versalles, se fijaba como primera condición la del desarme alemán; a el - se agregaba el principio europeo -que entonces se universalizaba- de la seguridad nacional, de la acción común como garantía de ella, de la peculiaridad geográfica de cada país y de las condiciones especiales de cada estado. Una verdadera teoría del "riesgo especial" se bosqueja ante nuestros ojos, y desaparece en consecuencia la idea de un desarme capaz de elaborarse puramente con apoyo en presupuestos domésticos.

A la idea general del desarme se añadieron pues desde un principio una serie de garantías preventivas. A ellas se unieron otras de igual importancia aunque de caracter complementario: las represivas. Giraron ellas alrededor de la idea de un ejército internacional, proyecto que auspició Francia y que presentó ciertos problemas iniciales jamás resueltos. Los criterios domésticos se aliaban a los defensivos, y por definición la fuerza de emergencia internacional no era defensiva; a la vez, tanto se insistía en la reducción de los ejércitos nacionales que había el peligro de olvidar el fundamental propósito de contar con un brazo secular de la Sociedad, cuerpo conjunto superior al de cualquier estado en lo particular. No pocos autores, que desde un principio vieran con escepsis toda accion de la Liga que estribara en la conciliación y mediación, se expresaron en contra de acciones que por su violencia pudieran resultar contrarias y perjudiciales a la propia Sociedad. -- Aconsejaron especial cautela en contra de actos que eran en su esencia bélicos, y que podían significarse por un simple aumento del ámbito de la contienda. Como guardian de la Liga y conciliador de intereses soberanos, no creían que competía al Consejo elevarse más alla de sus funciones originales: las - de recomendar y proponer a los miembros, así como aconsejarlos, las decisiones que deberían tomar respecto al desarme. A pesar de la dificultad, al parecer insuperable, de hallar un denominador común entre los programas nacionales de desarme y la unanimidad requerida para que la Liga actuara, los estados miembros insistieron en una interpretación restrictiva de las facultades del Consejo en esa materia. Incluso -como fue el caso de una de las reservas propuestas por el Senado de los Estados Unidos- se mostraron profundamente opuestos a aceptar la previa aprobación del Consejo para poder alterar sus programas armamentistas (Art. VIII, 3). Pudiéramos decir que este artículo consistió, más que otra cosa, en disposiciones de caracter ideal; lo que subraya asimismo el artículo IX, que poco precisa el caracter y composición de la Comisión a la que el Consejo encomendaría los estudios y ejecución de esta plítica. El modelo había sido mucho más claro: la Comisión Bélica encargada de - constatar el cumplimiento del Tratado de Versalles; pero en el Pacto se desdibujó quedando como instrumento en manos del Consejo, y no como un órgano definido como parte de la Sociedad.

Durante sus años gracos, la Liga se esforzó por crear nuevos procedimientos para el arreglo de las disputas; sus largos esfuerzos en pro del desarme merecen reseñarse. Desde 1920 empezó a trabajar una Comisión Temporal Mixta, - cuyas labores poco adelantaron. En 1926 firmados los tratados de Locarno, se creó una Comisión Preparatoria para la Conferencia de Desarme en la que participaron los Estados Unidos y la Unión Soviética. Tropezó con graves dificultades en cuanto a los límites que habrían de imponerse al personal militar, al material militar o naval, o a los mismos presupuestos bélicos nacionales.

Esfuerzos paralelos efectuados durante aquella época no alcanzaron mejor

suerte. Una Conferencia sobre desarme naval, que se reunió en Ginebra en 1927 no obtuvo resultado alguno. Tres de las grandes potencias (Japón, Reino Unido y Estados Unidos, en ausencia de Italia y Francia), renovaron en 1930 -Conferencia de Londres-, los límites que a las construcciones bélicas navales les impusiera el tratado de Washington de 1922; mas debemos considerar este tratado como de rearme. No mejor suerte corrió el proyecto que Litvinof propuso a nombre de la Unión Soviética en 1927, y que consistía en un plan de desarme general y completo.

A fin de cuentas 61 países asistieron a la Conferencia que inició sus trabajos en febrero de 1932. Los pequeños problemas de la Conferencia, los grandes problemas del mundo, hacían poco plausibles los arreglos. Luchó en vano con problemas cualitativos y cuantitativos, con el límite ínfimo, tal como era el desarme impuesto a Alemania por el tratado de Versalles, y que no llegó a aceptarse como base de negociación. En su primer receso, en junio de ese año, apenas pudo proponer la prohibición de los bombardeos aéreos, los límites a la artillería pesada, la negación de una guerra química. Los nuevos esfuerzos que se inician en 1933 se distinguen por el plan de desarme progresivo que propone el Primer Ministro McDonald. No tuvo mejor suerte un proyecto francés que proponía dividir el desarme en dos períodos: uno de revisión internacional por cuatro años, y otro de efectiva limitación que le seguiría. Ya para entonces había llegado Hitler al poder. En octubre de 1933 Alemania se retira de la Conferencia de Desarme y anuncia su retiro de la Liga. Aunque la Conferencia seguirá sus labores hasta bien entrado el año de 1934, se trata sólo de una muerte sin fin. Los esfuerzos de la Sociedad por encarnar el desarme, y hacer de él la piedra angular de su construcción pacífica, han fracasado.

Al ideal de un desarme que fundamentara todos los grandes propósitos de la Liga, añadiendo al Pacto un bien trabado sistema de arreglos particulares, jamás se llegó. No contó a la Sociedad con las garantías militares indispensables para asegurar la integridad de los países; con un verdadero control de la política armamentista que a poco palularían; con un organismo militar permanente capaz de ejecutar sus decisiones contra el posible agresor, ni con una mobilización automática, por parte de los estados miembros, que asegurara la eficacia del ejército internacional.

La maquinaria pro paz de la Liga de las Naciones resultó profundamente ineficaz. En su conjunto el organismo se mostró incapaz de mantener la paz. Sus esfuerzos resultaron buenos; y el temor a la agresión, la carrera armamentista, y las consecuentes agresiones que quedaron abierta a los estados insatisfechos, fueron su virtual consecuencia.

CAPITULO DECIMO.

La Sociedad de las Naciones dentro de las corrientes históricas.

Vistas ya, desde lo interno, las facultades con las que la Sociedad procedió a encarar su mayor problema, y las formas bajo las cuales procuró consolidarse, observaremos el juego de las corrientes históricas que la condujeron a su fracaso y desaparición.

La Liga se apoyó, por fuerza, sobre un gran presupuesto de paz. No era un organismo destinado a crearla sino a conservarla. Esta estriba en tres grandes contrafuertes: los tratados de Versalles y sus concomitantes, que establecen las condiciones que imperarán en Europa; el sistema de los Mandatos, que procura un equilibrio en regiones otras que Europa, y los tratados firmados en Washington en 1922 que fijan las características de la paz en el Extremo Oriente. Cuando en 1924 se firma el nuevo tratado con la Turquía Kemalista en Lausanna, la Liga inicia su más preclaro período.

La propia paz se fundaba, sin embargo, en grandes presupuestos, ellos mismos implícitos en los varios tratados de paz. Un breve análisis de ellos resulta indispensable. Trataremos primero de los de Europa. El predominio francés y la humillación alemana fueron sus presupuestos fundamentales. En tanto aquella pudiera consolidar su posición de superioridad, en tanto ésta se conformara —con olvidar las humillaciones de la dictada paz, tendría la Liga un terreno —firme que pisar. Por todos los medios procuró Francia conservar su primacía. Pero no lo hizo a través de la Liga. Esta no le motivó más que una muy escasa confianza. La política realista y dura de sus estadistas no se compaginaba con los ideales del organismo internacional. Su petición de tratados suplementarios por parte de los Estados Unidos y del Reino Unido, que fracasaron, y los esfuerzos de los pequeños países por debilitar las garantías contenidas en los artículos X y XVI del Pacto (a lo largo de los años de 1920 a 1923), debilitaron aun más su confianza en la Liga.

La cuasi morbosa preocupación que Francia tiene durante esos años por su seguridad la manifiesta por medio de un extenso y bien fundado sistema de tratados bilaterales. Con Polonia y con la Pequeña Entente, con apoyo en odios y temores comunes, por medio de subvenciones y de prestaciones de material bélico, Francia se coloca durante esos años como la gran potencia conservadora, obligada a sostener todos los arreglos de paz en Europa. Se ha comparado su posición con la del Imperio Austriaco a raíz del Congreso de Viena.

Alemania, profundamente humillada, sujeta a un tratado en que inutilmente se multiplicaran ofensas y restricciones, con cercenamientos territoriales que no podía olvidar, tampoco halló en la Liga el método más adecuado para remover lo odioso de la paz. Recibió además nuevas ofensas que le impusieron las potencias aliadas bajo la protección del Organismo internacional. Los movimientos separatistas que Francia auspiciara en la cuenca renana; la Comisión de Reparaciones con la ocupación francesa y su política de prendas productivas; la terrible inflación en fin, peor desastre que el propio tratado, fueron acontecimientos en que la Liga no participó de modo positivo.

Tampoco puede decirse que la Liga se ofreciese como tabla de salvación a la otra gran potencia aliada, insatisfecha con las condiciones de paz. Italia

la vio siempre con desconfianza. Su existencia nacional hubiere peligrado de haberse constituído antes la Sociedad, y su confianza en la fuerza (como lo indicó el caso de corfú) era todavía aparente. Si a esto se agrega la ausencia de la URSS, coincidiremos en afirmar que los canales que la Liga ofrecía para encauzar de modo orgánico los problemas creados por la paz, eran bien escasos. Salvo la protección a las minorías, la administración de los pequeños territorios internacionalizados, y la ayuda financiera a las naciones de la Europa Central, nada notamos en su haber.

(En el ámbito colonial, la Liga edificaba en un terreno más sólido. El sistema de los mandatos, en cuanto negaba la repartición de los despojos de la vencida Alemania, aligeró un tanto la pugna imperialista. Mas no fue el sistema tan perfecto, ni se aplicó tan bien que no causara nuevos problemas. La diferencia entre la soberanía directa y por representación fue convenientemente olvidada, en particular para aquellos Mandatos de tipo B y C; y en cuanto a los tipo A, era muy tenue el reconocimiento provisional de la existencia de naciones independientes que el Pacto (art. XXII) preveía para los pueblos árabes del Oriente Medio. Tampoco confrontó la Liga el grave problema de aplicar un mismo patrón a todo pueblo sujeto a una metrópoli extranjera, reduciendo la "misión sagrada de civilización" a las colonias que pertenecieron a los vencidos, dejó entender a los demás que su libertad estribaba, únicamente, en la derrota de la metrópoli.)

La estabilidad en el Extremo Oriente, descansaba sobre los arreglos hechos en Washington: Tratado Cuadripartita de respeto mutuo y de consulta; Tratado de las Cinco Potencias sobre desarme naval; Tratado de las Nueve Potencias reconociendo la integridad de China, el libre comercio para todos los países y la devolución que el Japón haría de Kiachow. Presuponían, a la voz, la renuncia que el Japón hacia de sus proyectos de expansión en el Continente asiático. Pero los problemas internos de este gran país no quedaban resueltos y la Liga no presentaba otra cosa que cortapisas para encarnarlos.

Desde un principio debemos reconocer que las funciones que quedaron encomendadas a la Sociedad dependían de presupuestos que ella no podía variar, y de la solución de problemas -que eran motivo de graves fricciones- en los cuales no podía intervenir. Los altibajos de la Liga estribaron en el arreglo de esos graves problemas, consecuencia de la propia paz, y en cuya solución ella contribuyó poco. Fueron los primeros las reparaciones bélicas, y el otorgar a Francia el sistema de seguridad que tanto anhelaba.

La estabilización financiera alemana se confrontó por medio de comisiones internacionales. En la primera la Sociedad representó un papel secundario pero importante. El Plan Dawes, aprobado en 1924, permitió el regreso a la normalidad por medio de un gran empréstito que cubrieron los países victoriosos y que condujo a la arena comercial la espinosa cuestión de las reparaciones. Tenía graves defectos, como lo fue el presupuesto de que todo pago debería ser precedido por un empréstito aliado en favor de Alemania; no menor fue el sistema de imponer un progresivo aumento en las reparaciones a medida que Alemania se repusiera, lo cual equivalía a invitarla a permanecer en la pobreza. Pero la orgía de préstamos que inició, en época en que todos se sentían financieros internacionales, pasó desapercibida; el bombeo de dólares a Europa, así como el rebombeo bajo el signo del pago de reparaciones interaliadas, constituyó una corriente que la mayoría de los políticos de entonces consideró como feliz augurio de una nueva era.

El Plan Young fue resultado de un previo acuerdo entre Briand y Stresse

man. Se trataba de anticipar la devolución de la cuenca renana, cuya ocupación estaba prevista por el art. 428 del Tratado de Versalles. La Asamblea recomendó en 1928 una pronta evacuación de dicha cuenca, apoyada en una solución completa y definitiva del problema de las reparaciones. Confió el estudio a un comité de expertos, el cual sometió a los Gobiernos su informe el 7 de junio de 1929. Después de algunas dificultades interaliadas y pasando por sobre advertencias de que Alemania no podría pagar, se aprobó el plan en junio de 1930 y se convino en la desocupación de la Cuenca cinco años antes de lo previsto. Hallamos aquí uno de los actos finales que en favor de la paz se efectuó a través de la Liga.

El anhelo francés de seguridad se satisfizo por medio de los tratados de Locarno. Pero conviene examinarlos dentro de sus antecedentes. La Asamblea, en 1923, había examinado los problemas de desarme y seguridad, y propuesto un Tratado de Asistencia Recíproca; vago en cuanto a lo primero, daba claras garantías a los países agredidos. No ratificado, en 1924 iniciaron los anglo-franceses (bajo McDonald y Herriot) con esfuerzo conjunto en pro de la paz. Aquella Asamblea aprobó un "Protocolo para la Solución Pacífica de las Disputas Internacionales", generalmente conocido bajo el nombre de Protocolo de Ginebra. Su caracter era paradigmático: el Pacto dejaba abierta la posibilidad de que un miembro recurriera a la guerra (artículo XV, fracciones 6 y 8); el Protocolo procuraba coartar esas posibilidades. No se preocupó por fortalecer la maquinaria de sanciones propuestas en el XVI, pero sí limitar la soberanía estatal por medio de la obligación de llevar las disputas jurídicas a la Corte, de un arbitraje obligatorio para las que no tuvieran ese carácter, y por medio del juicio del Consejo respecto a la competencia doméstica de una disputa. El cambio de gobierno en Inglaterra, y la hesitación de los gobiernos a reducir de tal modo su soberanía, hicieron fracasar el Protocolo.

Se recurrió por consiguiente a un proyecto alemán, que databa ya de algunos años, y por el cual este país deseaba garantizar a Francia sus fronteras, bajo la garantía estadinense. Intervino la Gran Bretaña, generalizóse el problema, y se concertaron en Locarno (1925) tres series de tratados: uno, garantizando los signatarios las fronteras franco-alemana y germano-belga; otros, firmando Alemania por una parte, y con Francia, Bélgica, Checoeslovaquia y Polonia sendos tratados de arbitraje; por último, tratados de recíproca garantía que Francia firmó con Polonia y Checoeslovaquia.

Resueltos estos dos graves problemas, la Liga entra en lo que parece ser su período dorado. Ingresa Alemania, alcanza el Consejo un equilibrio de fuerzas y se nota un constante aumento en el prestigio de la Asamblea. La sesión de 1929 cuenta con la asistencia de todos los ministros de Relaciones de los países de Europa. Eliminados aquellos difíciles problemas que evitaban el natural desarrollo de los lineamientos de paz, esta se encauza al fin por hacia su norte.

En realidad, fueron triunfos puramente aparentes. Incluso podemos percibir las primeras señales de descomposición. La Liga se convierte en un club europeo y se ignoran sus limitaciones geográficas. Ni la URSS ni los Estados Unidos, ni los tres principales países latinoamericanos estan presentes. Resuelve el Consejo los casos de Mosul (1924), el diferendo greco-búlgaro (1925) y las consecuencias del caso de Vilna (1927); en cambio el llamado

de Nicaragua (1926) queda sin respuesta. Los mismos tratados de Locarno fueros sumamente perjudiciales a la Liga en lo mediato. La graduación de fronteras que implicaban debilitaba el artículo X del Pacto; y todo el tratado de Versalles se ponía en entredicho al convenir los vencedores que no podían pretender que se consolidara una paz injusta.

Confirma esta directiva la gestión, firma y general éxito que alcanzó el Pacto Briand-Kellogg. Por medio de él, varias naciones -encabezadas por los Estados Unidos- se preocuparon por proscribir la guerra. Si no en contra, este Pacto se hizo fuera de la Liga. Proponía el abandono de la guerra como principio de la política nacional, aunque nada decía respecto a las guerras defensivas; se permitió tambien que este concepto se extendiera considerablemente por los Estados Unidos y el Imperio Británico. Carente de maquinaria alguna para su ejecución, sin tocar siquiera el problema del desarme, solo podemos interpretarlo como el deseo de concretar una gran norma de derecho natural que prohibiera toda contienda. Era en efecto una declaración de tipo moral que se fundaba en lo esencialmente malo de la guerra; condenaba todas, pero no establecía sanciones contra el agresor. En un mundo pletórico de buena voluntad hubiese sido una excelente síntesis del por qué las guerras debieron proscribirse.

Por la época en la que surgió debemos reseñarlo como uno de esos movimientos de dorado optimismo de una década que no se distinguió por su juicio ni por su previsión.

Aprobado el año de 1928, no extrañaremos que la siguiente Asamblea examinara un proyecto británico destinado a poner de acuerdo el Pacto con el tratado que proscribia la guerra. La fusión era extremadamente difícil. La Sociedad se fundaba en un tratado que sintetizaba lo que se creyó posible en 1919. Algunas guerras se permitian, pero las más quedaban prohibidas; y a éstas, se les aplicaban sanciones que desconocía el Pacto Kellogg. McDonald pretendió que se modificaran los articulos XIII, 4 y XV, 6, extendiendo a la Sociedad la prohibición general de hacer la guerra. De uno u otro modo se dejó la propuesta británica para el año siguiente; y para entonces el mundo se encontraba preso en la crisis económica, y los nuevos problemas hicieron que pretéritas preocupaciones se olvidasen.

Hasta esa fecha, y por extensión hasta el año de 1930, pudo pensarse que la Liga se desarrollaba de modo progresivo y que auxiliaba al orbe a consolidarse dentro de la paz. De esta complacencia la desquiciaron tres sacudimientos: el económico, el del Extremo Oriente, y el de Etiopía. Ellos mostraron que los graves problemas creados por la misma paz no habían sido resueltos; que la Liga era incapaz de hallarles una solución; y el orbe inició entonces su pendiente hacia la guerra en la que ya no habría de detenerse.

La creciente y gigantesca pompa económica de Occidente necesitaba sólo de un pequeño obstáculo para estallar. Apenas encontrado este, desde 1929 comienza la serie de atrasos en los pagos, de moratorios en los préstamos, de suspensión en la travesía de ida y vuelta que del Atlántico hacían los dólares, del desastre político que pronto vino a su zaga y que simbró a todo gobierno con dificultades internas. Cae por doquier el talón oro y se tambalean los grandes bloques monetarios. Hoover propone un moratorio general en el pago de las reparaciones, pero es proposición que llega tarde y que se considera viciada. Poco pudo hacer la Liga para evitar tamaño desastre, y lo que hizo no fue positivo. Era la república austriaca una creación artificial; porotemerosos los aliados del resurgimiento alemán, prohibieron su reunión con

Alemania (Anchluss). Acuciados por la crisis económica, estos dos países pretendieron crear una unión aduanera que hubiera auxiliado sus economías y contribuido a la estabilidad de la Europa central. Pero los viejos prejuicios no por el transcurso del tiempo perdían su intransigencia. La oposición, principalmente francesa, fue brutal. El Consejo pidio una opinión consultiva a la Corte Permanente y obtuvo una tan política en su caracter que no poco desprestigió a ese cuerpo. Por lo domás, aun antes de recibir la opinión, Francia había logrado que Austria y Alemania anunciaran su abandono del proyecto. No hemos de extrañar que al año siguiente (en 1932) anunciara el gobierno alemán que no podía ni quería seguir ocupándose del pago de las reparaciones. Cerróse así este lamentable capítulo que tan poco prestigió a todos los que en él intervinieron.

Quedaba el problema económico general. Una gran conferencia se reunió en 1933. Volvemos a encontrar el imposible diloma que halláramos en cuanto al desarme: seguridad monetaria para que vuelva el comercio a su antiguo nivel y así el bienestar; o bien, libre comercio para que vuelvan la seguridad monetaria y el bienestar. Cierto es que el aislacionismo de los Estados Unidos no contribuyó a hacer de la Conferencia un éxito. Mas no menos cierto que los representantes pensaron en términos económicos para siempre fenecidos: monedas fuertes y tarifas bajas. La futura economía del mundo no se dirigiría hacia esos moros. Lo que es peor fue que cuando la Conferencia se reunio, mal que bien y gracias a los esfuerzos de todos la crisis empezaba a amainar. Para salir de sus sufrimientos, el mundo no habia podido servirse de los organismos internacionales: esta era la moraleja.

Creía el Japón, en 1931, que era imposible resolver de modo pacífico sus problemas: los internos, y las amenazas u ofensas exteriores (como lo fueron la construcción de la base de Singapur y la ley americana de imigración de 1924). La progresiva unificación de China que logra el Kuomingtang constituye otro acicate; en cuanto se trata de imponer el régimen nacionalista en Manchuria, decide actuar. Para enero de 1932 operaciones iniciadas bajo un pretexto baladí comprenden toda la superficie manchú. Y los movimientos castrenses so capa de proteger derechos adquiridos de tiempo atrás, se llevan a cabo en completo desprecio del Consejo de la Liga; a el había apelado China pidiendo la aplicación del artículo XI. El 30 de septiembre de 1931, procurando extender esa técnica de conciliación que fuese efectiva en dificultades menores, el Consejoexpresa su esperanza de un pronto retiro de las fuerzas japonesas.

A todo esto, conscientes los Estados Unidos de sus grandes intereses en el Pacífico, piden intervenir en los debates del Consejo. Se interpreta de modo forzado el artículo XVII y en contra de la protesta del Japón se recibe al representante norteamericano. Grave error táctico fue este: la resolución que el 16 de noviembre de 1921 adoptó el Consejo, pidiendo al Japón el retiro de sus tropas, fue vetada por ese estado. La Sociedad se encontraba, por vez primera, ante el fracaso del procedimiento mediatorio establecido por el artículo XI. Otras providencias eran imprescindibles.

Las disposiciones contenidas en el artículo XV parecían indicadas. Pero el Consejo no se mostraba deseoso de entenderlo así. Decidió, después de una larga e infructuosa sesión, enviar una Comisión investigadora, la cual y salvo la interferencia en cuestiones militares, tenía la más amplia latitud. Se resuelve el incidente de Shangai entretanto, pero el gobierno japonés instala la república del Manchukuo. Desconfiando del Consejo pide China la intervención de la Asamblea fundándose en los artículos X y XV. Cuenta con el apoyo

de los pequeños países en contra de la agresión. Pero la Asamblea no puede actuar sin recibir el informe de la Comisión Lytton, que enviara el Consejo. Es necesario esperar hasta septiembre de 1932. Lytton, después de un exhaustivo análisis de toda la controversia sino-japonesa, condena la acción del Japón - aunque reconoce la culpabilidad china. Propone en consecuencia el establecimiento de un estado independiente en Manchuria, bajo los auspicios de la Sociedad.

La Asamblea, siguiendo los lineamientos del informe Lytton, se pronuncia al fin. Evita cuidadosamente calificar al Japón de agresor, cerrando así la - puerta a toda aplicación posible del artículo XVI: concibe pues esta guerra - como una en la que no existe un estado de beligerancia ni ha ocurrido una violación de fronteras. Todo es inútil. El voto sobre el problema manchú se toma en febrero de 1933 y cuenta, como único voto adverso, al del Japón. La resolución era pues unánime, por tratarse de una de las partes; pero el Japón no se detuvo en nimiedades. Su delegación abandona la Sala y su gobierno dio aviso de su retiro de la Liga.

El reto a la Organización era claro. La herida que así se infligía a su prestigio podía ser de muerte. Lo fue en efecto. No se mostró la Sociedad capaz de resistir una agresión; las grandes potencias no estaban dispuestas a - luchar por los ideales del Pacto, y las pequeñas mostraron esa falta de visión y de perspicacia que con frecuencia se señalan como sus defectos más importantes. Razones para justificar el fracaso no faltaron: se habló de un caso especial, de la lejanía del lugar de los hechos, del regionalismo. Pero la incisiva pregunta que hizo, a guisa de respuesta, uno de los representantes chinos, - quedó viva; y nadie pudo negar que el derecho internacional (o mejor aun, las normas cuya vigencia entre naciones procuraba) dejaban de tener vigencia en la fronteras manchús. No tardaría en hacerse de este adjetivo un patronímico que exceptuaría a todas las fronteras y justificaría toda agresión.

En febrero de 1933 da aviso de su retiro el Japón; en octubre de ese año hace lo propio Alemania. Causa de lo primero lo fue la situación en Manchuria; en la segunda, el desarme. Era evidente que se abandonaba a la Liga como incapaz de resolver los problemas creados por la post-guerra. Y las soluciones de fuerza se divisaban, no ya en lontananza, sino ominiosamente cerca. Algunos - de los esfuerzos por evitarlas repiten el patrón clásico: el tratado cuadripartita entre Alemania, Francia Reino Unido e Italia, firmado en 1933, y que pretende crear una nueva especie de hegemonia en favor de las grandes potencias.- Pero este esfuerzo nació muerto: los intereses de esas grandes potencias, en - completa oposición a lo ocurrido en 1815, carecían de todo común denominador.- Otras, nos llevan nuevamente al fatal ciclo de alianzas, provocaciones, más -- alianzas y contiendas. Hay un portentoso trastrueque en las alianzas. Un pacto nazi-polaco surge, al que sigue uno franco-soviético, un acercamiento italo- - francés y otro pacto checo-soviético. Quizá la medida más significativa sea la derogación en la que convienen los signatarios del tratado de Lausanna y que - permite a Turquía fortificar los Dardanelos.

Una vez iniciada la destrucción del sistema de paz que siguiera a Versalles, nada obsta para llevarlo hasta el fin. Alemania acepta el plebiscito del Sarre, pero con prontitud declara su política de rearme (marzo de 1935) y un - año después inicia la re-militarización de la Renania. Se reune el Consejo en- Stressa y en Londres, y emite rotundas condenaciones, considerando que Alema - nia ha violado el tratado de Versalles y, en el segundo caso, también al de Locarno. Vacuos gestos, tan huecos como la decisión que tomara en 1937 y que con

sistió en calificar de injustificable la continuada agresión que el Japón, - desde Manchuria, llevaba a cabo contra China.

Pero era Europa, y eran sus problemas, los que más importancia tenían - para la paz del mundo. Y quedaba viva la esperanza de que la Sociedad sí estaría preparada para actuar, aun cuando fuera dentro de sus imperfectos marcos, dentro de un ámbito geográfico más limitado y más cercano a su Sede. Tales y paupérrimas ilusiones quedaron destruidas por la agresión que Italia - llevó a cabo en contra de Etiopia.

Esa potencia mantenia aun vivas pretensiones imperiales no acordes con la época. Por sus posesiones en Africa y por el deseo de borrar la derrotaque le fuera infligida en 1896, escogió actuar en contra de Etiopía. Para - realizarlo tenía que pasar por sobre tres tratados, en los que garantizarala existencia independiente de este país: el Acuerdo entre Francia, Reino - Unido y la propia Italia, de 1906, que la comprometía a salvaguardar su integridad; el Tratado Italo-Etíope de conciliación y arbitraje de 1928; y el propio Pacto de la Sociedad, en cuyo caso Italia auspiciara el ingreso de - Etiopía. Pero estos tratados no fueron óbice para su acción y tomó pié en - un choque armado ocurrido en la población de Walwal, en la frontera con Somalilandia, para iniciar sus preparativos bélicos.

Ocurrió el choque de Walwal en diciembre de 1934 y Etiopía pidió al -- Consejo intervenir bajo el artículo XI; Italia rechazó tal moción con apoyo en la idea de que no planeaba una acción armada y que eran bastantes los -- instrumentos bilaterales para la solución pacífica. Preocupada ante los continuados preparativos bélicos, pidió Etiopía la aplicación del artículo XV; más posposiciones y más reuniones fuera de la Liga nos llevan por fin a la acción del Consejo, el cual, y con fecha de 7 de octubre de 1935, condenó a Italia. De allí, en un movimiento cuya urgencia hizo concebir algunas esperanzas, se pasó inmediatamente a la reunión de la Asamblea; dos días después, ésta estableció un Comité encargado de determinar la aplicación de sanciones que dentro del temido artículo XVI se impondrían a Italia. El 18 de noviembre de ese año se ponían en vigor las sanciones que el Pacto prevía contra el Miembro culpable de agresión.

Tan pronto como estas se pusieron en vigor, se preocuparon Francia e Inglaterra por debilitar dichas sanciones, cayendo en la trampa política que les pusiera el gobierno fascista: apoyar a Italia para evitar el predominio alemán en Europa. En lo interno se fortaleció al Duce, y en lo externo, se esperó con cinismo que las operaciones militares triunfaran, lo que ocurrió entre marzo y mayo de 1936. Quedaba tan sólo enterrar no a Etiopía, como creyeron algunos - pseudo estadistas, sino a la Liga misma. Se apresuran los sepultureros y para julio de 1936 tiene lugar una Asamblea especial en que el Reino Unido propone finiquitar las sanciones. Y la Asamblea, que deja ya de ser un organismo político, conviene en estudiar los puntos de vista de los Miembros para mejorar la aplicación de los principios del Pacto.

La apostilla del Primer Ministro Chamberlain, expresada en 1938, puede -- servir de epitafio: sería erróneo, dijo entonces, hacer creer a los pequeños - países que serán protegidos por la Liga contra la agresión. Este hecho era por lo demás evidente desde 1933 para todos los países, agresores como víctimas. - La Liga había llegado a su fin. Nada podía hacer desde el abismo en que la falta de integridad moral de sus miembros la colocara. Gesto vacuo fue intervenir, por dos momentos que fueran, en la guerra civil española; y vacuo también fue-

su final condena de la agresión soviética en contra de Finlandia, con la consiguiente expulsión de aquel país. El ciclo se ha cerrado, y el arrogante camino de las armas queda, el único, abierto ante las naciones.

CAPITULO ONCEAVO.

Valoración de la Sociedad de las Naciones.

La Sociedad se mostró incapaz de preservar la paz entre las naciones. Se confirma el juicio de la historia, que la califica de empresa fracasada. Aceptamos el juicio, pero adentrémonos en el punto de vista más especializado que corresponde a nuestro estudio: lo esencial de su experiencia, la base de comparación que ofrece para otros y subsecuentes organismos. Un estudio sistemático de sus fallas y debilidades es doblemente importante. Fue la Sociedad el atalayero en la organización permanente de la comunidad estatal; las debilidades y errores que acuse servirán para normar todo juicio general que sobre estos entes internacionales y su función en el orbe se emita.

Grandes arquitrabes se destacan para encauzar nuestra crítica. Provienen del análisis de la Liga y de sus órganos, de sus actividades y anhelos, de sus funciones y evolución ética. Se presentan, en primer lugar, las fallas en el carácter mismo de la organización: la forma como fue concebida y aquella bajo la cual dirigió la posible solución de problemas que dentro de esos presupuestos se le presentaron. Un atento análisis nos ofrece, en segundo lugar, una visión de las fallas orgánicas en la Liga: tomándola como un todo actuante, a - fuer de construcción humana que tuvo propósitos fijos y fines determinados. - Un tercer renglón en la investigación lo ofrecen las fallas políticas del organismo, estrechamente ligadas éstas con las formas bajo las cuales se vió -- unido a presupuestos de paz que no le eran propios, y que constituyen el subsuelo sobre el cual construyó. Un último capítulo lo presenta la incógnita sobre cómo afectaron a esta institución los movimientos de la civilización occidental, en cuyo medio floreció y de la cual la Sociedad de Naciones es una parte y una síntesis.

Inmensos adelantos tecnológicos, ya perceptibles durante la primera guerra mundial, deberían haber llevado a los estados a nuevos horizontes. La historia cambiaba, y la base de la soberanía sobre la cual se asentaban había sido sobrepasada. El ideal de una organización jurídica de la humanidad, para - mantener a los pueblos en paz, era indispensable; campeaba en él el respeto - al derecho de todos mediante la aplicación de normas de justicia, con el consiguiente cumplimiento obligatorio en caso de resistencia. Una asociación indestructible de estados surgía al aplicarse la justicia distributiva, pero el mundo seguía empeñado en rendir su idolátrico culto a la pretendida soberanía. (El ideal de una humanidad orgánica jamás llegó a encarnar en la Liga.)

(La humanidad había temido de tiempo atras la constitución de un super estado.) Era para la comunidad europea una verdadera fantasma. Ese y original temor oculta las diferencias fundamentales que existen entre el super-estado y la nación federal. Si aquel se funda sobre las ambiciones, la fuerza, la desigualdad y la injusticia, éste en cambio se apoya en principios antitéticos. - El estado federal era un ideal; pero podía justificarse al menos su parcial - encarnación. Era un vino nuevo que fluía de las experiencias de la primera -- post-guerra y mal cabía verterlo en las viejas botellas de las rivalidades estatales.

(Mas los estados, grandes y pequeños, se escudaron en el mantenimiento del status-quo y confiando en su soberanía se opusieron a todo cambio. Confiaban -

las grandes potencias en su fuerza, en el posible aumento de su poderío y en ganancias que la anarquía internacional les brindaba. Las pequeñas en cambio, temerosas de ceder una autonomía conquistada tras largos y sentidos sacrificios, temen su aniquilación bajo el signo de la nación federal. Unas y otras coinciden entre la soberanía estatal y la organización internacional;y la liga no resolvio la antimonia ésta se mantiene, y se la cubre con una superficial capa que no hace sino ocultar adversos principios.> El ideal de una acción normativa y coactiva por parte de la Comunidad internacional no se esboza siquiera. Ni como ideal fue aceptado el de la coexistencia, que podía fundarse en la ausencia de daño para el prójimo. La idea de medrar a costa del mal de otro estado, mal causado - por interés o por miedo, subsiste. Y la Sociedad no llegó a transpasar esa zona de derecho y de política que peculiar a cada estado, construía el medio internacional como una serie de círculos excéntricos o incluso opuestos.

Grandes diferencias separaban de hecho a los estados. La Sociedad, reconociendo la igualdad jurídica entre ellos, hubiera podido menguar los choques y no exagerar ,las diferencias. Podría ser ese puente por cuyo medio convivan grandes y pequeños en una justa compresión de que la fuerza y la potencia no era la razón ultima en asuntos internacionales. Todo lo contrario ocurrió en Ginebra. No fue la internacional una sociedad sin clase. Las grandes potencias reafirmaban su poderío y para aquellas que no lo eran sólo les quedaba el procurar serlo. La liga constituía un túnel en el cual la única salida la ofrecía la calidad de gran potencia. De allí las varias crisis que ocurrieron alrededor del Consejo y que se debieron al prestigio implícito en formar parte de ese cuerpo; en acercarse -incluso por medio de amenazas y de argucias- a la calidad de miembro permanente y constituir asi una categoria de grandes segundas potencias.

Desechada la idea del estado federal, fundábase la Sociedad en la existencia del conjunto estatal. El goce de los derechos de cada cual y la defensa de su autonomía campean en el Pacto. Era preciso crear una zona de cooperación entre lo particular y lo general en el orbe. Hubo sin embargo elementos contrarios que la liga no sobrepasó. Las pasiones y ambiciones excesivas de Versalles crearon un estatuto inferior o artificial para varios países, y se nutría un elemento bélico que era opuesto a la Sociedad. Se ignoró asimismo el caracter heterogéneo y esotérico de la paz: no se trataba de una paz transitoria, como la de Westfalia; de una por agotamiento, como en Utrech; ni una paz fundada sobre la urdimbre de estrechos intereses que existiera en Viena.

En ausencia de un caracter internacional claro y superior, subsiste como única realidad en la Liga la hegemonia de las potencias europeas, ya en su declive, pero capaces aun de forjar a su modo el nuevo organismo que entonces aparece. Una serie de estados-clientes afloran. Se fortifica un orden internacional que lo era sólo de nombre; y en tamaño y falaz propósito se engancha a las pequeñas potencias. <A pesar de la favorable evolución de la Asamblea, los grandes pro- - blemas políticos nunca fueron decididos por las pequeñas potencias en la Liga.> Se los habia incluído a título de concesión graciosa en loor al principio de la democracia internacional. Nunca quisieron, ni Francia ni la Gran Bretaña, permitirlos una activa ingerencia que hubiero alterado el imperialismo aun campeante en la época.

Universal en su anhelo geográfico e integral en su anhelo espiritual debería haber sido la Liga. Su formacion y su articulado reiteran tales proposi --

tes. Pero ni el uno ni el otro encarnaron. Todo a lo largo de sus actuaciones aparece un patente europeismo: en lo geográfico, en lo centralizado de su perspectiva, en el evidente desprecio con que se considera el futuro de pueblos a los que no se estima como civilizados. Y se establece una nueva antinomia que constituyó su mayor peligro: porque se pensaba en un organismo que aparentaba ser universal en lo geográfico y en lo espiritual, y que era en realidad la negación de lo uno y lo otro.

Si nos abocamos al análisis de las fallas orgánicas, encontramos en primer lugar la debilidad constitucional de la Liga. Porque -aun se nos ha repetido hasta la saciedad- en tanto ella consideraba las guerras como posibles, y se limitaba a prohibirlas en ciertas ocasiones (art. 12, 13-4, 15-6), seguía suponiendo y aun legalizando el uso de la fuerza en asuntos internacionales. Era pues un Pacto tímido, y en este defecto estriba una de sus debilidades fundamentales. Mas la verdad es que ninguna de las guerras que ocurrieron y que pusieron fin a la Sociedad, tuvieron lugar dentro de la violencia legalizada. Estos propósitos del Pacto tenían como fin el evitar ataques por sorpresa y una continuada o ininterrumpida congestión internacional que llevaba a la guerra. La limitación de la guerra tenía un sentido propio. De nada hubiera servido prohibir toda violencia sin ocuparse de medios de ejecución. No fué más efectivo, antes al contrario, el Pacto Briand-Kellogg. Mal podemos pues afirmar que en el esfuerzo de los estadistas de Versalles por prohibir sólo ciertas guerras, y de sancionar las prohibidas, se encuentre una de las fallas de la Sociedad.

El Pacto elaboro sobre dos presupuestos que eran, en sí, elementos de inestabilidad internacional: la democracia de masas y la autodeterminación de las naciones. Se suponía en aquél, por el solo hecho de su existencia y en contra de la experiencia, un apoyo en pro de la paz. En cuando a éste se pensaba que no se manifestaría, como oposición al orden de cosas establecido en Versalles. La estrecha relación de lo interno con lo internacional surge en el Pacto, pero en el historial de la Liga no existió esfuerzo por poner uno y otro en consonancia. No aparece ningun esfuerzo por apoyar, dentro de la Sociedad, a las democracias, y se deja caer a la república de Weimar en tanto se corteja al dictador italiano. No aparece tampoco una adecuada valoración de las nacionalidades ya estabilizadas y del deseo de protegerlas, o al menos de encauzar por caminos jurídicos las demandas insatisfechas. Incluso, se sostiene un principio antitético, como fue el de las minorías; y en estados recien constituídos se los apoya una vez y otra, aunque negaban esa unidad nacional; por lo que la Liga contribuye a mantener viva una llaga que había de ser feraz elemento en la ofensiva que la Alemania de Hitler conjuró en contra de la paz de Versalles.

Mas graves son las fallas que nos revela su falta de preocupación por los derechos humanos, por la miseria y desesperación de una mayoría de la humanidad, por los titubeos en que incurre al pretender mejorar el futuro de los pueblos no autónomos.

Para sobrepasar las tradicionales nociones del derecho internacional la humanidad tenía que apoyarse en el individuo: darle a este su calidad de centro de todo derecho, incluso aquel que se desenvuelve en el trato entre las naciones. Mas nada hizo la Liga al respecto. Y las violaciones a derechos que eran congénitos a la civilización occidental, y que estaban estrechamente unidos con el futuro, ni siquiera constituyeron una preocupación para la Sociedad, Un abismo separaba ya entonces a los ciudadanos de los países industrializados de los que no lo estaban. Los primeros frutos de esta gran revolución de la humanidad no habían sido para todos benéficos. La intranquilidad de poblaciones mal nutridas y explot

das, su inerme posición ante crisis planteadas por el mismo desarrollo de las menos, creaban ingentes problemas que la Liga columbró apenas. No constituyó un puente en el que unos y otros procuraran resolver esas lamentables diferencias, sino que permitió que se resolvieran fuera de ella. Un extremo conservatismo permea la historia de la Sociedad y la tendencia a convertirse en una liga de poseedores satisfechos es patente. A los que no formaban parte de ese grupo selecto, no había porque darles nada.

Los ideales de autodeterminación se extienden a aquellos pueblos incapaces de administrarse por sí solos y de inmediato. Se establece el sistema de mandatos. Constituía en principio una verdadera tutela, en que pueblos con vieja tradición de independencia se encargan de preparar a aquéllos aun incapaces. Pero el ideal se compaginó mal con las realidades. El nombre de tutela se evita y encontramos escrúpulos en cuanto a la forma nada más. Los territorios que antes pertenecían a potencias derrotadas son los únicos que se someten a esta administración internacional; se dividen de acuerdo con "mapas previsores" que antecedieron a la paz, y con poco respeto por la integridad de los pueblos administrados; se crean mandatos (los de clase 'C') en que, para todo propósito, se identifica el territorio administrado con el metropolitano. El obstáculo jurídico que se impuso a las potencias victoriosas había de mostrarse un precedente feliz; mas fue la Liga, respecto a territorios no autonómos, un organismo con escasas facultades, carente de miras precisas, de plan colecticio e incluso de sistemas.

El óbice orgánico que como principal encontramos en la Liga consiste, sin embargo, en su inmersión en una historia que era viciada. Si se trataba de elevar a la comunidad internacional hasta alturas hasta entonces etóreas, había que eliminar anteriores injusticias. Por esa peculiar cotaneidad que los hechos y el derecho tienen en el ambito internacional, era preciso cortar a través de tratados que eran injustos. El artículo XIX del Pacto lo preveia y se abrian ante la Sociedad amplios horizontes. Justo el Pacto, incompatibles los tratados que no estuvieran de acuerdo con aquel, era posible iniciar una revisión de todos aquellos convenios que se fundaban sobre la fuerza y que constituían obstáculos para la paz y para el fortalecimiento de la Liga. Nada de eso ocurrió.

Permaneció el XIX como letra muerta. A fuer de tratados, todos los instrumentos internacionales fueron respetables. Y tambien en este particular la Liga se convirtió en una asociación de poseedores satisfechos.

Graves las organicas, son las politicas las que se ostentan como torales para el fracaso de la Liga. Las grandes potencias del momento se encontraron ausentes de ella, y en su ausencia, la Liga actuó como si el centro del poder político se encontrase aun en Europa occidental. Ausente asimismo un verdadero equilibrio en las fuerzas allí representadas, fue posible a las potencias occidentales usar de la Sociedad como de un instrumento más para perseguir sus políticas nacionales. Y unida así a políticas que no tuvieron siquiera la ventaja de ser ascendientes, tuvo la Sociedad que resignarse a ser un instrumento accidental dentro de políticas de secundaria importancia.

La Liga abarcaría a la humanidad entera, puesto que se trataba de un organismo universal. Y el ideal fracasó no sólo en cuanto a las ausencias, sino también en cuanto a los anhelos. Debería haber sido universal por su sentido prístino, tal como lo propusiera la delegación argentina en 1920. Al añadirse a esta exclusión cirtual de algunos estados la expulsión como sanción, se redujo la Liga a lo que más parece un organismo regional. En vez de la universa

lidad perene que era la única que correspondía a su sentido orgánico, tenemos un círculo cerrado del que se expulsa al infractor. No hay reimposición de la norma violada; hay una ignorancia del hecho, al cual se impele más allá del círculo restringido de acción de la Sociedad. La ausencia de membrecía tenía que ser -como lo fue en efecto- un premio que se reservaba la nación lo suficientemente fuerte para ignorar o despreciar a la Liga.

Al restringir su "universalidad perenne" la Liga iba en contra de su propio Pacto; su articulado preveía la aplicación de sanciones (XVI), incluso en contra de los estados que no eran miembros de la Sociedad (XVII). Pero si se usaba la expulsión a guisa de sanción, y la Liga no contaba con fuerza internacional organizada, ni sus miembros con suficiente poderío en el equilibrio universal, sólo se planteaba la posibilidad de universalizar la guerra, no la de mantener la paz.

Otra de las características de la universalidad consistía en fusionar los diversos bloques geográficos o alianzas regionales. La amplitud a la que aspiraba la Liga era superior a la de toda alianza; incluso era contraria, en su universalidad, a la existencia de ellas. Mas la inoportuna e injustificada inclusión que de la doctrina Monroe hizo Wilson en el Pacto abrió una brecha por la que penetraron todas las varias alianzas o pactos regionales que eran signos contrarios a los anhelos de la Sociedad misma. Consistían en la proyección de viejos temores y de propósitos que debieran ser pretéritos, y que ahora se esgrimían como si fuesen parte de la Sociedad. El Tratado de Asistencia Recíproca que en 1922 llegó al Consejo, y que no llegó a ser ratificado, apoyaba específicamente tales pactos. Fenecía el sueño de lo universal y surgía con sus restricciones lo regional. Se quebrantaba *lo general para reforzar instrumentos* de intereses nacionales opuestos a la Liga misma.

En un principio se estimó imprescindible que la Liga, por medio de su Consejo, ejercitara una intensa vigilancia para prevenir la guerra: toda anormalidad en la conducta supuestamente pacífica de un estado, o toda actividad violenta, motivaría una investigación. En caso de contienda a las facultades anteriores se unían las de reprimir la guerra por medio de órdenes conminatorias y de una acción directa internacional. Pero la duplicidad de funciones existentes entre la Asamblea y el Consejo permitió a esto hacer gala de grandes vacilaciones, y aquella no llegó nunca a contar con la fuerza política necesaria para actuar con la violencia que la defensa del derecho a veces requiere. Ambos órganos se sumieron en su propia perplejidad, y tomaron de allí pretexto para enervar la ya escasa eficacia que tenía el organismo internacional.

Era imprescindible, en principio al menos, plantearse el problema de la coacción. Existía la provisión constitucional (art. XVI, 2 del Pacto) y hubo varios esfuerzos en pro del establecimiento de una fuerza armada internacional: Francia, deseosa de contar con una maquinaria que mantuviera a Alemania en la impotencia; los pequeños países, cuando hubo por su parte una verdadera rebelión popular en contra de Italia por su actuación en el caso de Corfú. Pero el establecimiento de esa fuerza era entonces inconveniente a las grandes potencias; se pospuso toda acción en contra de Italia, y se archivó esta idea, preciosa por su fuerza moral. Las grandes potencias por sus intereses, las pequeñas por su timidez, se rehusaron después a considerar la creación de esta fuerza. Y fueron a la larga víctimas de su poca previsión: hubieron de intervenir en esa guerra que procuraban evitar, sólo que en condiciones mucho más desfavorables.

Fallida su universalidad, patente su debilidad política y ausente la fuer-

za para imponer soluciones pacíficas, la Liga se ostenta asimismo como un dique, más que un instrumento, a la evolución pacífica de la humanidad. Ninguna oportunidad tenían los países insatisfechos de encontrar un oído atento para sus querellas; ni eran acreedores a ningún respeto si se presentaban a la Organización en calidad de mendicatos. La historia, y la Liga a su través, se habían petrificado. Para aquellos que quedaron en la más baja escla de la petrificación sólo quedaba abierto el camino de las armas.

Y es que la Sociedad estuvo ligada desde un principio con el trado de paz Era una paz que excluía a los vencidos del manejo de su futuro; que se fundaba en la corruptela pseudo ótica de creer que la responsabilidad por la guerra -- era de un sólo país; que le aplicaba al vencido el opíteto de culpable, en tanto concedía la aureola de santidad a los vencedores. La paz se fundó en una empequeñecida visión de la crisis universal. La delincuencia de guerra se aplica no como un elemento de justicia sino como una nueva llamarada del odio y de la violencia. Una nueva y falaz simplificación a histórica de los caracteres aparece. Un trato estrecho, denigrante y recoroso se reserva a los vencidos y se toma como fundamento de paz el aplicar tan injustos critorios para sancionar la pasada guerra.

En esta paz desigual la Liga debería haber constituído un puente: puente de comprensión, de raciocinio, de equidad. Nunca lo fué. A los vencidos se los recibió por medios ajenos a la Liga, como fueron los tratados de Locarno, o el Pacto franco-soviético. En cuanto al desarme, jamás se aceptó el nivel mínimo que con buenas razones sugería Alemania como punto de enfoque. Y se orillo al vencido a hacerse poderoso para entonces poder quebrar lo que no podía parecerle sino un instrumento de opresión. Fatal precedente constituyó la paz negociada de Lausanna con una Turquía victoriosa, a la que antes se le negara todo lo que con igual justicia, pero sin fuerza, pedía.

La participación de la Liga en los arreglos financieros fue pequeña. Masbien contribuyó a consolidar a los nuevos países de Europa Oriental. Pero no dejó de con llevar la culpa al contribuír, aun indirectamente, en la serie de proyectos que tenían como único propósito que Alemania pagara todo para que los Estados Unidos cobraran todo. La Liga no parece haberse preguntado si existía un elemento de justicia en estos cobros, ni si ellos podían efectuarse pasando por sobre lo que eran obstáculos insuperables. Poco aumentó el prestigio de la Sociedad al participar en lo que era, además de injusto, imposible.

El momento histórico en que nació la Sociedad estuvo impregnado por la decadencia de la civilización cristiano occidental, que había transpasado su ápice político y que mostraba su desquiciamiento moral. Las ilusiones de una paz perpetua que se prohijaron en 1919 pronto fenecieron. Extensas y profundas dilataciones del mal ótico aparecen: en el culto a lo material y en el éxito reservado a las empresas de esta especie; en la reaparición en el mundo de formas políticas brutales y nocivas que pudieran creerse desaparecidas de tiempo atras en monstruosas ideologías que renegaban del cristianismo que como raíz prístina tuviera esta civilización. Gigantesca fue la catástrofe de la primera guerra -- mundial; mas en vano buscaremos un renacimiento espiritual como el que originó la Santa Alianza. Desde un principio estuvo viciado el organismo internacional. Y en su aprecio por valores técnicos en desprecio de los morales, en su cordón umbilical, jamás cortado, con lo que era una civilización decadente, se halla su más grave y más permanente defecto.

Experiencia necesaria, con todo, resulta la Sociedad de las Naciones en -

la evolución de la humanidad. Por vez primera encarna un ensayo de organización internacional que se quería universal y permanente. Muchos fueron sus defectos y múltiples sus limitaciones. Pero sin concretarlos en un organismo activo, ¿cómo podrían valorarse aquellos y soslayarse estas? Las dos décadas de su duración constituyen apenas un instante en la vida de la humanidad. Y sin-consciencia de su labor de atalayero, imposible sería proseguir el camino de-la organización internacional.

Es natural preguntarse si ésta contituye una necesidad en sí misma: si -la humanidad no debe buscar, por otros senderos, su futuro. Pero resulta imposible decidirlo sin antes haber determinado la validez y viabilidad de un ensayo internacional. Aun suponiendo que se llegara a conclusiones contrarias,-aun creyendo que la Liga se vió uncida al carro imperial de países de potencialidad decadente, y que fue nueva arma en sus esfuerzos por conservar la hegemonía, resalta como un esfuerzo del que la humanidad no se podía pasar.

En cambio, si el juicio sobre la validez y permanencia de los organismos internacionales resulta positivo, llegamos hasta afirmar que la Liga constituye una indispensable experiencia. La propotencia de una civilización que creía haber suplantado a todas toca a su término; renacen varias de las que se habían supuesto desaparecidas; a una y otras las unen nuevos lazos, materiales y espirituales surgidos de la nueva tecnología y de la convicción de que las naciones de hoy están íntima y perennemente amalgamadas las unas con las otras. Era el -momento de iniciar un esfuerzo de síntesis, de negar validez a presupuestos nacionalistas ya caducos, de enfocar los problemas de una y de todas las naciones no en su individualidad, sino en cuanto a su pertenencia a un orbe que, gústenos o no, es uno.

Inmensas fueron las limitaciones de la Sociedad de las Naciones; muy imperfecta su evolución. De sus prístinos anhelos de pureza y de justicia bien poco queda después de los episodios de Manchuria y de Etiopía. Pero, con todo, algo de la bondad del ideal primero permanece, quizá todas las corruptelas no hagan sino atestiguar la necesidad de mejorar y de superar la realidad presente. Porque este ideal, que era imposible en otro y pretérito momento, era el-de la unidad humana, el de una civilización que surgiera de la fusión de las-restantes, el anhelo de poder, transpasados los primeros y más salientes obstáculos, llegar hasta esos horizontes antes irremediablemente distantes.

TERCERA PARTE - LA ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS.

CAPITULO DUODECIMO

Gestación y Formación.

Un organismo vivo -y que en su propia vida ofrece su explicación toral- es el que se nos presenta, y nos abarca, bajo el nombre de Organización de las Naciones Unidas. Una aproximación científica debe alejarse de un debate que -- pertenece únicamente a la teoría del deber ser político. El propósito que esta parte del curso tiene descansa, por fuerza, en un análisis de lo que el organismo internacional es; de sus cualidades y defectos; de sus raíces y de los elementos que del pasado provienen; de sus proyecciones y de su probable futuro.

La esencia del problema que se plantea un estudioso de lo político es el de penetrar más allá de la simple crónica. No basta la reseña de hechos que -- por ser pasados forman la historia. Porque ellos se engarzan a través de la vida misma del organismo con el futuro de la humanidad; en ellos hemos de encontrar aquellos anhelos que por humanos no pueden sino ser permanentes; hemos de observar esfuerzos por sobreponerse a obstáculos siempre presentes, en tanto - constituyen óbices que siempre han encontrado las sociedades humanas cuando -- pretenden elevarse por encima de su horizonte inmediato.

El hallarnos en presencia de la organización internacional más importante que ha existido también circunscribe nuestro estudio. Son claras sus limi-- taciones: ellas aparecen tan pronto empezamos el análisis. Pero su acercamiento a ideales de universalidad, y su concreción de valores que hasta entonces - permanecieran en la penumbra, son patentes. La O.N.U. ha venido a constituir - un puente en una época de crisis impar. Las organizaciones anteriores acusan - la presencia de esfuerzos por consolidar valores ya aceptados, por defender un método de vida dado, una civilización capaz de precisarse. En cambio -y por - razones que aparecerán con mayor claridad a poco-, en las Naciones Unidas ha-- llamos un elemento de la revolución política que sufre en estos momentos el - orbe; y si a veces parece muy imprecisa, o muy ineficaz su función, no menos - cierto es que desempeña un papel que hasta la fecha había sido inasequible para todo organismo internacional.

Porque la O.N.U. aspira nada menos que a encarnar la hermandad humana - (elevándose por encima de razas, idiomas, religiones) y concretar ese ideal - del ciudadano universal que muchos pensadores, desde lejos, acariciaran. Las varias políticas que las Naciones Unidas procuran superar tenían como genéral propósito el de la paz. El equilibrio de poderes, la defensa colectiva, y la- seguridad colectiva, eran tesis que no tenían otro sentido que el de la paz. Algunos resabios de ellas, incluso conceptos que en ellas descansan, aparecen en las N.U. Pero a todos ellos, con sus limitaciones históricas, los pasa por el crisol de la comunidad de la raza humana, que los desarrollos tecnológicos y las inmensas destrucciones bélicas permiten concebir como imprescindible. La O.N.U. presupone que los estados miembros -y debemos pensar en que todos los estados serán miembros- deben actuar como partes de una misma comunidad; que su pensamiento debe elevarse hacia un común y final punto de referencia; y que iluminarán sus decisiones las convicciones supra-nacionales de los intereses - de la humanidad.

No significan las anteriores consideraciones que se halla llegado a los campos eliseos de la vida internacional. Sí, en cambio, que se ha principiado a enjuiciar la política exterior, y la representación que por su medio hacen los estados de sus intereses, con un patrón cuya universalidad y humanismo no tienen antecedentes directos. Como sería el caso para todo organismo internacional, los orígenes de las N.U. pueden buscarse en los primeros esbozos de este orden. Parece más adecuado, sin embargo, destacar aquellos estímulos inmediatos que motivaron su creación.

Las dos guerras mundiales, que se suceden a una generación apenas de distancia, dejan un gran sentido de lasitud y de protesta. El primer párrafo del Preámbulo de la Carta lo hace patente. Una revulsión contra un pasado que ha llegado a constituirse en el maligno espíritu antes encerrado en la abandonada botella -para repetir el cuento árabe- es primordial y patente. Los mismos males de la contienda provocan una reacción optimista. Se cree que la comunidad humana ha sufrido tanto -ha pasado a través de la prueba de fuego- de contiendas inmensamente destructivas- que puede usar su razón y alejarse de actividades que acercan el hombre al bruto. Aquella tesis, que señalara Vázquez de Menchaca, y que reitera Vattel casi dos siglos después, se funda en la capacidad de raciocinio del hombre civilizado. Y este raciocinio implica la reducción -y porqué no decirlo, la supresión también- de las contiendas entre estados.

Una civilización tecnológica hace plausible un bienestar general antes declarado imposible. Una cooperación bélica con ramificaciones mundiales hace ver cuán endebles son los soportes de la soberanía nacional: una soberanía que no puede fundarse en una concepción territorial ya fenecida. Un espíritu optimista prevalece en la creación de las N.U. y se las cree capaces de llevar al orbe hasta un instrumento constitucional general.

Una lógica telúrica, opuesta a la lógica de los intereses nacionales, parece surgir de las grandes hecatombes. La historia, en su contexto inmediato ofrece una serie de limitaciones; no parece capaz de resolver los grandes problemas. Se inclinan los hombres de mediados del siglo XX a creer posible soslayar esta frustración de la historia, y oponer a la infancia de una humanidad ligada por sus coordenadas geográficas, la del latir de un mundo que -como dijera Pascal- puede llevarnos por sí solo hasta su destino final.

Sobre este gran tejido de intereses comunes, que se exageran dentro del particular momento histórico que estudiamos, se superponen otros dibujos. Son estos los más evidentes; e incluso, con esa cotaneidad tan contrapuesta de ideales y de intereses, son éstos últimos los que mayor cohesión ofrecen. Porque los ideales no borran las diferencias entre grandes y pequeñas potencias. Pensar en un mundo unido y en paz sin fundarse en la armonía de aquellas, resulta punto menos que imposible. Esa supuesta armonía no toma la forma un tanto esfumada del concierto: ésto había fracasado en su forma inorgánica durante buena parte del XIX, y otro tanto en su forma orgánica bajo el Consejo de la Sociedad de las Naciones. Por el carácter de la lucha contra el Eje -que nos recuerda las contiendas napoleónicas- y las alianzas consecuentes en su seno, es natural que la solución sea más cercana al Directorio. Es tan extraordinaria la diferencia entre las grandes y las pequeñas naciones, dentro y fuera de los esfuerzos bélicos, que es imposible creer que en su unidad y acuerdo, en su labor conjunta, no descanse el origen -y quizá el todo- de la paz univer-

sal. Una clara aristocracia se dibuja pues, con claro y persistente relieve, dentro de las históricas corrientes que motivan la Organización.

A la aristocracia de las grandes potencias había que sumar con papel definido y asaz importante, a la mayoría de las naciones. Aquí los estadistas - de la segunda post-guerra se hallan frente a realidades que parecen ventajosas y dignas de conservarse. Porque la Liga había establecido, como elemento novedoso y feliz, el de la Asamblea. Sus funciones no fueron nunca claras; pero su propósito -el de permitir la intervención directa y constante por parte de -- todas las naciones en los grandes problemas del orbe, y hacerlo dentro de los- cánones de su igualdad jurídica-, resultó un precedente que no podía ni olvidarse ni limitarse. Las dos columnas del juego político internacional quedan - fijadas. Y la aristocracia y la democracia internacionales procurarán entremezclarse dentro del sabio juego que espera a otro Aristoteles para clasificarse.

A estas corrientes eminentemente políticas se compagina la insuficiencia del nacionalismo político. Las condiciones para el crecimiento de los pueblos deben enfocarse desde presupuestos que por su solo ser trascienden las fron-- teras. Desarrollos fundados sobre el nacionalismo, como los del siglo XIX, no resultan ya posibles. A la vez, se abren las puertas a una serie de aspira- - ciones de bienestar general que son ya posibles. Porque esa misma tecnología- que redujera a la nada la primacía del hombre, le abre las puertas a un bie-- nestar que puede ser universal. Una serie de organismos técnicos han aparecido desde el XIX. Sus funciones han aumentado y su número habrá de multipli- - carse. Percatadas de su utilidad, seguras de contar con un elemento no sólo - positivo sino insustituible, se quiere también que la nueva organización en-- carne y aun mejore estos servicios y este anhelo de bienestar común.

La natural aristocracia de las grandes potencias; la firme democracia - internacional; la conciencia de un bienestar común y genérico, y la necesidad de consideraciones de tipo transnacional. Son estas bases sobre las que se -- asienta el nuevo optimismo con el que la humanidad encara su amanecer, al- finalizar la contienda. Ya antes se había creido encontrar la piedra filoso-- fal que pusiera fin a la enemistad entre las naciones. Fue primero la supre-- sión de la oposición entre las varias ramas del cristianismo, que pudo sos-- layarse dentro de los sufrimientos de la guerra de los treinta años, y que -- Grocio sintetizó. Aparece después la idea de una alianza entre las ambiciones estatales y la razón de los soberanos, con ese ilustrado despotismo que pre-- suponia límites naturales en toda contienda, y que encuentra su portavoz en - Vattel. Más acá viene la tesis de la democracia representativa como base úni- ca que pueda garantizar la paz entre las naciones, tesis que acepta el sacer- docio de Rousseau y que llega a ser presupuesto en la vida internacional del- XIX. Ante los fracasos que significan las dos contiendas mundiales, se cree - poder superar ésta última tesis por medio de una hermandad tecnocrática: pues son tan grandes las fuerzas naturales con las que se cuenta, que parece posible elevarse más allá de la enemistad nacional.

Es dentro de este optimismo -que cree haber alcanzado la suficiente velocidad de despegue para alejarse de la gravitación de las contiendas políti- cas- como se da a la persona humana un valor, más en consonancia éste con -- las violaciones que ha sufrido, que con el respeto de que ha sido objeto; como se exagera el sentido de solidaridad entre los pueblos y se piensa, a pesar

de la experiencia, en que puede considerarse la O.N.U. como una institución - que se aparta de las precedentes.

La idea de una comunidad orgánica de naciones aparece todo a lo largo - de los esfuerzos en contra de las potencias del Eje. En agosto de 1941 los -- portavoces de Inglaterra y de Estados Unidos emiten esa serie de principios,- conforme a los cuales guiarían su política en el mundo de la post guerra, que ha sido conocida como la "Carta del Atlántico". El proyecto original, tal como lo redactó Churchill, (1) hablaba claramente de la necesidad de una organización internacional eficaz, capaz de permitir a todos los estados y naciones vivir con tranquilidad aquende sus fronteras, y comunicarse libremente -- por los mares sin temor de ataques ilegítimos y sin la necesidad de mantener- pesados armamentos. Este principio fue modificado a petición de Roosevelt, -- quien no deseaba comprometer a su país -aun presa del aislamentismo- tan formalmente. El énfasis se puso pues en el desarme, y el principio octavo de la Carta del Atlántico habla del establecimiento de un sistema más general y más permanente de seguridad en general. Al venir el ataque sobre la Bahía Perla,- y participar los Estados Unidos en los esfuerzos bólicos directos, se firmó - la llamada Declaración de las Naciones Unidas (1 de enero de 1942). Allí se - hacen genéricos los principios bilaterales aceptados por las potencias anglosajonas; y se generaliza desde entonces la convicción de que era preciso es-- tablecer, al devenir la victoria, una organización internacional permanente.

Los ministros de relaciones exteriores de las tres grandes potencias -- aliadas se reunieron en Moscú en octubre de 1943. Con la participación del - representante de China, emitieron la Declaración que lleva el nombre de la -- capital soviética, y que en su punto cuarto trata del organismo post-bélico, Reconoce en efecto la necesidad de establecer, cuanto antes, una organización internacional general, fundada en el principio de la igualdad soberana de todos los estados amantes de la paz, y en la que participarían todos los estados, grandes y pequeños, para poder así contribuir al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

Al reunirse en Teherán poco después los jefes de gobierno de los tres - grandes aliados, dieron su apoyo a estos propósitos orgánico-internacionales.

A partir de entonces los esfuerzos en pro de la organización internacional se multiplican. Hubo buen número de problemas previos que se zanjaron de un modo claro, aunque quizá no el más acertado. Se desecha la base regional,- que dentro de Departamento de Estado defendiera Sumner Welles, y que fuera -- brillantemente prohijada por Churchill. (2) La aproximación estrictamente - - funcional, que algunos también auspiciaban, queda como adicional -aunque no- principal- fundamento. Y bajo Cordell Hull prepara el Departamento de Estado un proyecto que ha de servir de guía principal para posteriores trabajos. El- primer proyecto que circuló como tal, data de septiembre de 1943.

Los Estados Unidos, y su gobierno en particular, conservaban graves remordimientos sobre la responsabilidad norteamericana en el fracaso de la Liga. Evitan pues mencionarla; tal pareciera que se complacen -por inclinación y -- por política- en realzar una vez y otra la novedad de lo que serán las N. U. A la vez procura subsanar algunas de las evidentes fallas que se observaron -

en la Liga, preocupados sobre todo por asegurar la participación de su propio gobierno. Sentido de caución clara son las resoluciones Fulbright y Connally- (septiembre y noviembre de 1943, respectivamente) que hacen saber al mundo -- que el órgano legislativo estadinense se muestra acorde con participar en el- propuesto e internacional organismo. Como grandes directivas se esbozan desde entonces una omnisciente preocupación por el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales; por la estabilización y bienestar del orbe; por contar - con el apoyo de la soberanía estatal, y por repartir las obligaciones funda-- mentales de acuerdo con la responsabilidad que cada estado tendría para el -- mantenimiento de la paz.

Desbastado el campo, era ya posible pensar en negociaciones directas entre los representantes de las principales potencias. En Dumbarton Oaks se reunieron los representantes de ellas, del 21 de agosto al 28 de septiembre, -- siendo el año de 1944. De sus conversaciones, con diferencias que habrían de- ser resueltas por los jefes de gobierno en la conferencia de Yalta, surgieron las "Proposiciones para el establecimiento de una Organización Internacional - General" que ofrece pautas precisas y concretas para las Naciones Unidas. Inadecuado sería pensar en la de Dumbarton Oaks como en una reunión académica. - El trasfondo político estuvo siempre presente. Y las Proposiciones se vieron- taradas desde su origen por la falta de comprensión que mostraban esas cuatro potencias sobre cuya unaminidad descansaba de hecho la paz futura. Una aris-- tocracia de obligaciones, en el verdadero sentido de la palabra, es la que -- comienza a dibujarse como base del organismo. Pero en esa aristocracia debe-- ría haber un sentido de clase, una unidad de propósitos -o al menos una au-- sencia de choques directos- que no se advierte. Hubo ya necesidad de dividir las negociaciones: entre las potencias anglosajonas con la Unión Soviética -- primero, de aquellas con China después. La presunción de que el acuerdo habría de fundarse sobre fórmulas verbales no puede evitarse. Cosa semejante ocurre- en Yalta, donde la precipitación -excusable sólo por los inmensos e inmediatos problemas que la guerra planteaba- es patente en muchos detalles, sin -- exceptuar los relativos a las Naciones Unidas. También fue evidente en esa - Conferencia el ejercicio de un poder hegemónico que contrariaba a veces los - intereses de todos. Todos eran signos delicados, que apuntan desde un principio las dificultades del parto de nuestra Organización.

Yalta atestigua también los toques finales para la conferencia de San - Francisco. Esta nació bajo signos contrarios. Buscaba la paz: incluso puede - afirmarse que tuvo como único propósito el de redactar la carta puebla de la- organización internacional. Cansados de la espada de Damocles de las contiendas, los estados se refugian en su experiencia de cooperación bélica. Una y - otra vez se oye la opinión, dicha con convicción ya que no con experiencia, - de que el mundo del futuro podría ser uno muy hermoso si a él se dedicaran los esfuerzos empleados en ganar la contienda. Se cree pues posible que esa conferencia -reunida del 25 de abril al 25 de junio de 1945- forje el instrumento a través del cual puedan los gobiernos trabajar de consuno en su común proyecto de alcanzar un mundo pletórico de seguridad y fundado en la buena voluntad.

Buscaba la paz la conferencia de San Francisco. Verdad era, sin embargo, que aun rugían los cañones. Era anhelo que debería encarnar en lo futuro; nootra cosa que fundada esperanza. Los estadistas allí presentes nunca quedaron aislados de las peripecias de la contienda. Los dirigentes más importantes --

no concurrieron, y si se hablaba de paz en el orbe, no dejaba de pensarse en finiquitar la guerra en Europa, adelantar la consecución de la paz en el Pacífico. La paz traía también consigo sus graves problemas. La ausencia de la ligazón que el enemigo común significa entre estados naturalmente opuestos - principia a hacerse sentir. Los gobiernos subsecuentes en los territorios -- ocupados por el Eje, son resultado de pugnas entre las grandes potencias. Es particularmente significativa la ausencia de una representación polaca. El - trato a los estados enemigos no resulta menos importante. Pero como lo revelará la Carta aquí y acullá, no deseaban los estados victoriosos pensar en - un trato justo y equitativo, cuando era su política la de incondicionales -- victorias. Aparecen también las componendas políticas: se logra la admisión- de Argentina en la Conferencia, pero al precio de doblegarse ante la triple- representación soviética.

Actuaron los delegados a San Francisco bajo una presión tremenda. En - buena parte su éxito se debe a la alianza de acontecimientos externos. Esa - presión no fue necesariamente perjudicial. Buena parte de las obras humanas- perdurables se han hecho bajo circunstancias en apariencia poco favorables. Una conferencia de ese orden no hubiera podido evitar grandes presiones ex-- ternas; y cabe suponer que lo único que hubiese variado sería el carácter de éstas y el de las corrientes resultantes. La precipitación con que se realizó la conferencia no fue del todo inútil. Un simulacro de unidad y de entendimien to aun existía entre las grandes potencias. La singular importancia de la -- reunión sanfranciscana radica, más que en otra cosa, en que constituye el último ejemplo en que se patentiza la que Churchill ha llamado la Gran Alianza. Meses después, esa mínima comprensión si no imposible, hubiese sido extrema-- damente difícil.

Los documentos de la Conferencia abarcan una veintena de volúmenes. Su complejidad y la intensidad de los trabajos que representan quedan patentes- quedan patentes aun para aquellos que por curiosidad se asomen a ese mar documental. Cuarentiseis gobiernos participaron, y aceptaron como documento -- básico las propuestas de Dumbarton Oaks. Cuatro comisiones principales fueron formadas, las que se subdividieron en innumerables comités. Sobre todos pla-- nean majestuosos los grandes órganos de la reunión: la Mesa, el Comité Ejecutivo, el de Coordinación y el de Juristas. Esta complejidad, los sufrimientos motivados por la guerra, y la ausencia de las grandes personalidades mundia-- les explican quizá el carácter impersonal con el que esta conferencia ha pasado a la historia. La acompaña un hálito de eficiencia y de impersonalidad; no lleva consigo el halo de un romantismo errado quizá,pero profundamente humano. Parece imposible, dentro o fuera de la documentación, adscribir carac-- teres personales a esta Conferencia. Y nos queda la idea de presenciar el surgimiento de un acabado producto industrial, que en medio de su perfección - - oculta su falta de humanismo.

La carta a pesar de ser fruto de una conferencia despersonalizada, es- un documento profundamente humano. Las normas de la lógica jurídica se desechan en multitud de ocasiones. La verbosidad y la bondad de ideas imperfec-- tamente expresadas, son frecuentes también. No menos lo son la ambigüedad, - la vaguedad de sus preceptos e incluso algunas contradicciones que son feliz oasis para los exégetas. Mas de comparársela con el Pacto de la Liga, y también con los primeros proyectos, incluso el de Dumbarton Oaks, muestra un --

soplo del sufrimiento y de los anhelos humanos que hemos de ascribir a la influencia, cada vez más potente, de la democracia internacional. San Francisco no atestiguó ese pequeño gabinete que dentro del Congreso de Viena tomó las grandes decisiones. Pequeñas y medianas potencias obligan a las grandes a explicar formalmente su posición respecto a la unanimidad de ellas en el Consejo de Seguridad; imponen un amplio regionalismo en la Carta e incluyen una disposición que permite la defensa propia, individual o colectiva; logran ver autorizada la subsistencia de las fuerzas armadas nacionales, aunque convienen en ponerlas bajo el Consejo de Seguridad: no automáticamente, sino por medio de convenios bilaterales. Obtienen un considerable incremento en las actividades económica-sociales de la Organización y ven fortalecerse la jurisdicción doméstica como límite al que se planteaba ya como un organo universal. Nuevos capítulos sobre el sistema de fideicomiso y los territorios no autónomos aparecen, y la Corte -la vieja corte de La Haya- subsiste. Bien podía decirse que los dos meses de reuniones no habían sido desaprovechados por naciones deseosas de contribuir a la paz de modo permanente, por encima del número de los hombres de armas que pusieran en pie de guerra.

Como una declaración y como una constitución internacional debe considerarse la Carta de la ONU, nos dice el Canciller norteamericano. (3) Aquélla, en cuanto expresa: un deseo de cooperación común entre naciones ligadas hasta entonces sólo por una alianza militar; la convicción de que las relaciones amistosas entre ellas se fundarían sobre el principio de auto-determinación y el de la igualdad jurídica; el propósito general de mantenor la paz y seguridad como resultado de comunes esfuerzos, y el establecimiento de una maquinaria internacional que permita encarnar esos propósitos. La parte constitucional estriba en la conformación de esos grandes órganos (seis), de cuyos trabajos dependerá el éxito de la Organización. Es por su medio como los países firmantes de la Carta esperaban variar las condiciones pre-bélicas, y aquellas prácticas que habían hecho imposible la paz y la seguridad.

Que el instrumento, fuerte en su parte declarativa, nacía circunscrito por un largo historial de anarquía internacional, de desórdenes entre estados, era a todos evidente. Se procuró darle desde un principio un doble carácter: pragmático y realista. Se fundan los órganos sobre las experiencias estatales de orden interno. Se buscan antecedentes (particularmente por parte de los E. U.) que con su éxito y permanencia demuestren haber resuelto de modo satisfactorio problemas de orden doméstico. Se ha pensado complementar la igualdad jurídica con una división de las cargas internacionales más acorde con el poderío de los países. Y se cree que resueltos estos problemas, que fueron siempre insolubles incógnitas para la Liga, se puede participar con confianza en el desarrollo de la humanidad futura, pacífica por convicción y por conveniencia. Es con un optimismo condicionado como termina la conferencia y como entra en vigor la Carta -una vez reunidas las ratificaciones siempre sin reservas de la mayoría, y contándose entre ellas las de las grandes potencias-, el 24 de octubre de 1945. La guerra finalizaba, y el orbe contaba ya con una Organización internacional que creía permanente. La transición parecía salvable. Y de la cooperación transitoria pero válida de la contienda, podían entresacarse elementos permisivos de una situación permanente y benéfica.

Redactada la Carta, ratificado el instrumento, quedaba por encarnar la institución. Esta fue la labor de la Comisión Preparatoria, que se reunió en

Londres esos primeros meses después de la ratificación. Las reuniones iniciales de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad estaban a la puerta. -- Sendos reglamentos fueron propuestos y adoptados: en su esencia y en forma definitiva por la Asamblea; con graves cambios y provisionalmente por el Consejo. Algunas suposiciones de la Comisión Preparatoria resultaron huecas: como la reproducción de las reuniones regulares, periódicas y extraordinarias del Consejo de la Liga, que no tenían cabida en un órgano permanente. Las comisiones fundamentales del Consejo Económico y Social se delinearon, y se procura salvar el problema que presenta el Consejo de Fideicomiso: en cuanto aun no - había fideicomisos, ¿ Cómo iba a poder constituirse el Consejo? Se integra -- asimismo el Secretariado; en contra de la opinión soviética se decide en favor de un solo órgano; en contra de la yugoeslava, en favor de un secretariado constituido sin el visto bueno de los gobiernos respectivos.

Una larga y a veces angustiosa búsqueda se inicia para hallar la sede. Viejas antipatías hacia la de la Liga se conjugan con una transferencia del - centro del poder más allá de Europa. Aparecen los deseos de ligar a Norteamérica con la suerte de las N.U. y la falaz creencia de que la sede, en territorio americano, constituiría un feliz anclaje en su política. Ya dentro de los Estados Unidos, ocurre una larga peregrinación de la costa oriental a la occidental; sedes provisionales en los alrededores de Nueva York; la donación - Rookefeller a la onceava hora, y el cambio total de planes: una sede urbana - en una babel moderna, en la ciudad más absorbente de los Estados Unidos, en - lugar de aquella un tanto bucólica que se había en un principio ideado.

Un monumentalismo simbólico surge de la sede. En cierta forma el aspecto material sintetiza el esfuerzo espiritual. El ideal de San Fco. se convierte en la realidad de la Bahía de la Tortuga, sobre el Hudson. Y del ideal de la unidad, pasamos a la realidad de la guerra fría. Los primeros choques entre las grandes potencias, en relación con esferas de influencia, muestran -- que el presupuesto fundamental de la Organización no pasó del limbo de los - ideales de los estadistas. En épocas tan tempranas como la sede provisional - del Colegio Hunter, en los suburbios de Nueva York, principia a hablarse de - una época de pre-guerra.

Algunos autores -Nicholas por ejemplo- (4) habla de la infección moral que sobre las Naciones Unidas desciende a consecuencia de la oposición - entre las grandes potencias. Más parecería que a fuer de organismo vivo, ésta se percata que sus organos son distintos de lo que se pensaba cuando el ser estaba en la placenta de lo posible. Y una desesperada carrera se inicia desde entonces para permitir a órganos constituidos de un modo, actuar de otro. Pero actuar al fin, y permitir a la Organización, en seguimiento del dicho - de D'Annunzio, renovarse y vivir.

CAPITULO DECIMOTERCERO

Aportaciones.

A la táctica que prevaleció desde Dumbarton Oaks, de enfatizar la novedad de la ONU, se ha hecho referencia. Era inconveniente reiterar la conti- -

nuación de una institución fracasada; una, por lo demás, que no había contado con el apoyo de uno de los grandes triunfadores, y que había ofendido profundamente a otro. Pero dentro de esta aparente novedad, existen semejanzas que no deben pasarse por alto.

La sociedad demostraba una evidente enclinación a asegurar la paz y la seguridad, estimándolas como los grandes objetivos internacionales; en ello coinciden las N.U. Tenía el Pacto, y la Carta conserva -a pesar de posibles interpretaciones contrarias-, el carácter de una asociación voluntaria de estados dentro de determinadas normas de conducta. En una y otra organización el estado soberano es centro de la membrecía, y en la igualdad entre ellos se fundan la mayoría de los órganos de ambas instituciones.

Hay diferencias también, y en parte, pueden adscribirse al deseo de evitar pasados errores. Una mayor claridad en las funciones de la Asamblea General, de comparársela con la Asamblea de la Liga, destaca; se evita la norma de la unanimidad, y se le concede el carácter de autoridad final para todos aquellos asuntos que no entrañan la seguridad de los estados. Tiene el Consejo de Seguridad mayor permanencia que el de la Liga, y también se observa, en la misma carta puebla, mayor potencialidad. Pequeñas y grandes variaciones se advierten en el sistema de Fideicomiso, de compararlo con el de Mandatos, y al Secretariado se le da un papel con caracteres políticos que no tuvo el de la Liga.

Además de estas diferencias de carácter orgánico, existen otras. Con base en la experiencia se procura en efecto evitar los errores en que incurrió la Sociedad de las Naciones. Los esfuerzos de ésta respecto al desarme, por ejemplo, resultaron perjudiciales en cuanto hicieron posible la agresión alemana. Se ha pues perdido la confianza en el desarme por sí solo, y se prefiere poner en relieve la necesidad de reglamentar la cantidad y calidad de los armamentos. Del artículo XXI del Pacto al capítulo VIII de la Carta, y a su artículo 51, existe una considerable mejoría: se reconoce en general la validez de los pactos regionales, y no se restringen a una inclusión accidental, a la zaga de la supuestamente regional doctrina Monroe. No obstante que nos hallamos muy lejos del regionalismo toral que sugiriera Churchill, y que las facultades del Consejo de Seguridad en estos capítulos son grandes, se ha superado la falla del Pacto.

No hallamos, sin embargo, una reiteración de esa obligación genérica de defensa recíproca que encarnara el artículo X del Pacto de la Liga. En apariencia disminuye esta obligación general de participar en pro de la víctima de la agresión. A la garantía genérica se le sustituye una específica: la que otorga el Consejo de Seguridad. Se desvanece. La responsabilidad directa de los miembros de combatir contra la agresión. Pueden escudarse -salvo compromisos de defensa colectiva- en la acción, o incluso en la falta de acción, -- del Consejo de Seguridad. Y las dificultades que ha entrañado este cambio han motivado varios planes, siendo el principal de entre ellos el de la "Unión -- pro paz". (parte del capítulo XVI)

Se fundan en la Carta las N.U. Pero son algo -y aun algos- más que la Carta. A fuer de institución viva, sobrepasan y superan lo que no es sino el esqueleto jurídico. Comprenden por consiguiente los procedimientos, debates y

recomendaciones seguidos, sufridos y adoptados por conferencias y asambleas, por consejos, comisiones y comités, y por las opiniones y trabajos del secretariado. Todos los órganos, en su variedad y diversa competencia, contribuyen a integrar lo que es la Organización. Pero dentro de los órganos actuan, con propósitos definidos y con actitudes que procuran generalizar, los representantes estaduales. Algo aportan asimismo los observadores de las que han dado en llamarse las organizaciones no gubernamentales; y unos y otros se fundan en la opinión, genérica pero de especie nacional, sin la cual no puede concebirse una Organización como las N. U.

Desde un principio la Carta se ve limitada. Las grandes y novedosas oportunidades que de la vida misma provienen, no quedan encerradas en su síntesis. Tampoco esconde su articulado, no obstante su relativa extensión, los objetivos cuotidianos de la Organización. Nos hallamos por consiguiente ante un instrumento que puede reducirse a la nada, si se le aplican reglas de interpretación oportunas para otro medio y otro momento histórico. En cambio, si se la considera como el fundamento para una serie de facultades expresas, que traen consigo otra serie aun mayor de calidades implícitas, para cada órgano y cada función, hallaremos un instrumento capaz de conducirnos a los grandes objetivos que se encarnaron en San Fco.

La Carta se divide en grandes partes. Sus propósitos y sus principios, íntimamente ligados y que constituyen un todo inextricable (Preámbulo y capítulo I);la membrecía de la Organización (capítulo II); la descripción de los órganos principales y su estructuración y facultades (capítulos III, en general; IV, Asamblea General; V, Consejo de Seguridad; X, Ecosoc; XIII, Fideicomiso; XIV, Corte Internacional, y XV, Secretaría); la variedad de competencias que como instrumental quedan abiertas a las N.U. para alcanzar sus fines (capítulos VI, Arreglo pacífico; VII, Acción en caso de amenazas a la paz; VIII, Acuerdos regionales -que corresponden al Consejo de Seguridad, y en forma indirecta a la Asamblea-; IX, para la cooperación económica y social -Ecosoc-; XI y XII, Declaración sobre territorios no autonomos y Régimen de Administración fiduciaria -Fideicomiso-; y el Anexo a la Carta, o sea el Estatuto de la Corte Internacional-. A estas grandes partes, la Carta añade lo que pudieramos llamar sus ligas con las realidades del momento histórico en que nace: disposiciones varias, capítulo XVI; acuerdos transitorios, principalmente respecto a los estados enemigos de las N.U. (XVII); propuestas y futuras reformas (XVIII) y ratificación y firma (XIX).

Tiene el Preámbulo un exquisito sentido de unidad. Debido a la pluma del Mariscal Smuts -tan influyente en la concreción de las N.U. como lo fue en la de la Liga- constituye una síntesis tan feliz que el crisol de la conferencia constituyente no le quitó o añadió ni siquiera una coma. Largos y un poco insulsos argumentos pueden elaborarse respecto a la obligatoriedad, o ausencia de ella, que tiene el Preámbulo. Su fuerza proviene de que rezuma la historicidad del momento en que nació la ONU. De aquí a cien generaciones, cuando esta Organización sea un mero recuerdo, el Preámbulo subsistirá como la síntesis de una civilización. Porque con intuición genial, el estadista que lo propuso encarna todos y cada uno de los ideales de una civilización que termina. Es el florecimiento de una planta que termina su existencia, y que por ello mismo ofrece en su quitesencia todos aquellos valores por los que luchó. Cristiano occidental lo es de principio a fin, y tanto más cristiano

occidental cuando que esta civilización y los valores que representa no son y los únicos que en el orbe se aceptan.

Retruena en nuestros oídos el desafío que en loor de futuras generaciones hace respecto al destino de la humanidad. Reitera que sus esfuerzos se -- centran alrededor de la persona humana, e insiste en el presupuesto de la justicia como condición permisiva de las obligaciones contractuales y de derecho internacional. El progreso social, implícito en la tecnología, lo interpreta dentro de un concepto más amplio de la libertad. Inconmovible es su fe en la- persona humana, pues a pesar de pasadas e infelices experiencias, insiste en- considerarla como agente del destino, como centro de la sociedad, originador- de valores y entre fundamentalmente igual entre sí.

En lo internacional resalta el ideal -más aparente en sus violaciones- de la convivencia, por medio de la tolerancia y la buena vecindad; de la se-- guridad colectiva y el mantenimiento de fuerzas para el servicio común. Y - - surge asimismo la internacionalización de los problemas económico-sociales, - que podemos comprender como una etapa más, cual en la sociedad intra-estatal, en favor del bienestar de todos. Como elemento de la seguridad colectiva, resalta la convicción de los sanfranciscanos en favor del apoyo que le merecen- naciones que, fundamentalmente iguales y por consiguiente soberanas, han de - cooperar entre sí para no hundirse en el proceloso mar de las guerras y de -- las rivalidades.

Los propósitos y principios muestran una natural permanencia. Constituyen el ser mismo de la Organización. Variarán las funciones y los procedimientos de los órganos; pero cual la estrella polar del navegante, no varían los- propósitos de la Carta. Hallamos en efecto los de la paz, la autodeterminació de las naciones, la justicia internacional, el progreso social y los derechos humanos. Por medio de la paz se procura salvar de la guerra a las futuras generaciones, y lograrlo a través de la tolerancia en épocas pacíficas, de la - seguridad colectiva en caso de ataques. En la igualdad de derechos entre las- naciones estriba la autodeterminación, que se ostenta como una de las piedras angulares de las N.U. Pero esta igualdad de derechos presupone un valor que - aligere las cargas de tratados y de situaciones de hecho; así como el empleo adecuado de la maquinaria internacional para resolver la cooperación entre -- los pueblos en beneficio general. Y aparece sobre todos la concreción de esos derechos del hombre que habrán de aplicarse sin distinciones debidas a acci-- dentes que realzan, en vez de disminuir, la humana hermandad.

A estos propósitos se añaden los principios: el de la soberanía estatal el reconocimiento por los estados de obligaciones hacia la comunidad internacional, y el reconocimiento, por parte de la Organización, de otras obliga- - ciones. Surge un derecho preexistente por parte de los miembros y a su sobe-- ranía, que la Carta reconoce, que se realza por la independencia en materias- domésticas. Para ello los estados Miembros convienen en cumplir de buena fe- las obligaciones contraidas al ratificar la Carta; en resolver sus controversias de modo pacífico, absteniéndose pues de utilizar la fuerza en sí o como- amenaza; en prestar toda clase de ayuda a las N.U. y abstenerse de auxiliar - a los estados contra los cuales actúa la Organización. Esta por su parte conviene en actuar en mantenimiento de los propósitos mismos que la fundan, y en imponer el respeto de esos propósitos a estados que no son miembros.

De los propósitos y principios de las N.U. se deduce que persiguen un orden mundial que sirva de contrafuerte contra la guerra. Es un nuevo factor que contribuye a formar la historia, y que como tal aporta varios nuevos condicionantes.

Nuevos instrumentos multilaterales dan origen a una nueva diplomacia y proporcionan nuevos recursos para mantener la paz. Los nuevos senderos convergen todos en el papel que tarde o temprano, y en todas las grandes cuestiones habrá de adscribirse a las N.U. Como guardián de pueblos que avanzan hacia su autonomía, o que han de consolidar ésta, las N.U. ayudan a establecer niveles de equidad, tolerancia y justicia: un juego limpio en las negociaciones entre países y entre los grupos de los países entre sí. Una cortapisa al nacionalismo extremo surge, y vemos sus actividades ligadas con el aumento de la cooperación internacional. Sus grandes novedades, en realidad, se cifran alrededor de los progresos que encarna hacia un orden internacional, en las ramas económico-sociales, que se opone a la superioridad occidental y a la explotación usitada en otras épocas. Se cifra también en el desarrollo de un derecho internacional que a fuer de revolucionario, se aleja del que hasta la fecha ha sido aceptado como norma entre las naciones.

Tiene la Carta, y desempeñan las N.U., un papel primordial en el desarrollo del bienestar mundial. Los propósitos que establece el capítulo IX adquieren particular importancia; y las labores que directamente por medio del Consejo Económico y Social, o indirectamente por medio de los organismos especializados se han llevado a cabo, reciben con el transcurso del tiempo una importancia cada vez mayor. Hay opiniones que incluso advierten la posibilidad de que el sistema de seguridad fundado por la Carta sea frágil. Y fundan sus esperanzas en que la ONU se justifique por medio de su contribución al general progreso de la humanidad. Creen que la seguridad es una planta rara que florece sólo en el invernadero de la estabilidad económica; y confían en nuestro organismo para constituir un sostén que permita su florecimiento.

Una convicción genérica de la interdependencia económica de las naciones surge de la segunda gran contienda. Las actividades gubernamentales, en relación con la Liga, señanan un aumento muy considerable; tampoco puede ignorarse la causalidad económica que contribuyó a que regímenes agresores se apoderaran del destino de naciones derrotadas e insatisfechas. A estos datos políticos se superpone la convicción, humanista esta, que advierte la imposibilidad de que en el mundo de mediados del XX hayan países paupérrimos junto a países lídicos; que no cree factible ignorar que la tecnología motiva una verdadera hermandad económica mundial. De allí la crítica que en San Francisco hizo un portavoz tan autorizado como el Mariscal Smuts; pues hizo notar que el Pacto no había permitido a la Liga desempeñar un papel ilustrado y digno en estos importantísimos desarrollos internacionales.

La crítica era justa; pero lo era hasta cierto punto. Al rendirse Alemania en 1918 tuvieron fin los esfuerzos bélicos. No se pensó en una cooperación económica en tiempos de paz. Mas aún: expresamente se lo opusieron aquellos países (E.U. e Inglaterra) que consideraban más acorde a sus intereses volver a la libre competencia entre las naciones. No es extraño que el Pacto haya otorgado una consideración accidental a las relaciones económicas pacíficas. Aunque desde luego, husó la OIT, dentro del Pacto apenas y por accide

te aparece una mención en los artículos relativos al sistema de Mandatos (22 y 23).

La presión misma de los acontecimientos le hizo a la Liga variar de -- rumbo. Principió por intervenir en la reconstrucción de los países derrota-- dos, y en la reorganización de sus finanzas. Se preocupó después por encon-- trar un terreno común en las relaciones económicas entre las naciones, y an- te el fracaso de varias grandes conferencias que auspiciara, por elaborar es tudios sobre problemas económicos que eran comunes a varias naciones. Surgió de sus esfuerzos una Organización Económico Financiera, donde aparece un se- cretariado permanente y varios comités de coordinación y trabajo, entre otros uno encargado del estudio de las depresiones. Poco antes de finalizar su vi- da, el Comité Bruce propone el establecimiento de un Comité Central compues- to de 24 miembros.

Con apoyo en esta experiencia, la ONU procedió de modo bien diverso. - Las ligas económicas entre los co-beligerantes habían sido mayores; tampoco- se suprimieron los controles al aquietarse las armas. A San Francisco prece- dieron conferencias especializadas destinadas a poner en pie organismos eco- nómicos. Y la Carta contó con un terreno, espiritual y materialmente, bien - preparado para la siembra.

No rehuyó responsabilidades. Contiene en efecto una enumeración de pro pósitos que es muy amplia. Su artículo 55 habla de la estabilidad y del bien estar de la humanidad como propósitos finales de las N.U.; señala el traba- jo permanente para todos, y niveles de vida más elevados, así como el res-- peto universal a los derechos humanos, como presupuestos para lograr el ade- lanto de los fines de la organización y para la vigencia misma de la Carta. El propósito final de la cooperación económica internacional resalta también, y el de la ayuda recíproca para permitir a todos los países resolver esos -- problemas mas que afectan la paz. Delinea la Carta un abundante instrumental para llevar a cabo esos vastos propósitos y esboza la coordinación dentro de la interdependencia de los varios organismos especializados (arts. 57 a 59).

Parece, en la aplicación de ese instrumental, existir un vacío. No bas ta con que queden fijados los grandes propósitos, y que se ostente una estre cha unidad en el instrumental. Queda el problema de saber cómo se proponen - las N.U. llevar a cabo aquéllos, aplicar éstos. Los autores de la Carta lo - consideraron de suficiente importancia como para establecer la norma que ha- llamos en el artículo 56. Pero el carácter de las resoluciones del Ecosoc no pasa de ser recomendatorio. Queda en duda el punto hasta el cual el compromi so encarna una verdadera unificación de las diversas políticas nacionales. A pesar de la contradicción aparente, hay que descansar en la influencia moral que en materias económicas tiene la Organización. En cuanto coordinador de la acción de los organismos especializados, y en cuanto a su labor propia, -- Ecosoc y Asamblea actuan como portavoces de la conciencia de la humanidad. - Al desarrollo económico del orbe se le da un fundamento de orden superior; - este resulta de la experiencia de la Liga, y cubre una de sus principales fa llas.

Pasemos ahora a tratar de las aportaciones que dentro del terreno de lo

jurídico hacen las N.U. Y principiemos por establecer la multitud de obstáculos que parecen hallarse en nuestro camino y que impiden dar a la Carta su -- verdadero peso existencial en materias de derecho. Porque son antitéticas las tesis que en este punto se disputan la supremacía.

Creen las primeras, de tipo europeizante, que nos hallamos en presencia de una encarnación más del derecho internacional llamado clásico. Una línea - ininterrumpida podría trazarse desde los primeros esfuerzos de los insignes - españoles hasta la realidad viva de la Bahía de la Tortuga. La Carta sería -- apenas un nuevo instrumento jurídico que pretende establecer, por ese medio,- un sistema de paz y de justicia entre las naciones; se fundaría en un orden - normativo pre-existente, del cual derogaría en algunos puntos -como los artículos 51 y 108- pero que fundamentalmente permanecería íntegro. No nos hallaríamos en este caso tan lejos de un esfuerzo más por limitar la soberana i--- gualdad de los estados miembros (art. 2,1) y la concepción jurídica de ligar- por medios voluntarios y exógenos a los estados, en seguimiento del sistema - de la Haya, subsistiría en toda su integridad. La ocasional referencia a los- principios del derecho internacional y a la justicia (arts. 1 y 13) dan con-- fianza a los defensores de la tesis legalista. No dejan en cambio de reconoo-- cer la parca aplicación de lo que consideran como principios estrictamente -- jurídicos de interpretación y de adelanto: el parco uso de la Corte como órgano consultor, la labor incidental de-codificación, bien alejada de los propósitos fundamentales del mundo de hoy, Y lo atribuyen a la condición de devastación que privó en la post-guerra, a las grandes divisiones políticas, a los problemas que la guerra dejó sin resolver, así como a los nuevos problemas coloniales y a los que a su zaga traen las nuevas armas.

Esta escuela, clásica en su interpretación, juridicista en su más estrecho significado, no llega a entender la realidad que es la Carta; ni concibe- el mundo perpetuamente movionto y vivo que constituyen las N.U. Porque la - - Carta es un documento vivo -como dijera Abraham Feller- que dentro de su estructura política, procura encarnar ideales, principios y sentimientos del -- mundo en el que aparece. No se trata de dar a la Organización un carácter de- realismo en el que se desprecien todos los elementos éticos que forman parte- integral de su bagage anímico. Pero sí de comprenderla como la crisálida que- ha dejado el cocuyo de lo que era no un derecho universal, sino uno europeo-occidental universalizado por los inmensos adelantos de estos pueblos indo-europeos, para elevarse hasta fundamentos tan humanísimos como universales.

Hemos pues de hablar de un derecho revolucionario. Reconoce Verdross la- posibilidad de que ese derecho exista en el ámbito internacional; niega en -- cambio que tengan las N.U. tal caracter. Pero sus argumentos son deleznables. Porque ni la aplicación de este derecho revolucionario debe de ser universal- en sentido absoluto -ya Suárez nos hacía ver que la variación en el derecho- de gentes puede ocurrir al acepbar nuevas normas un grupo importante de estados-, ni es preciso darle, por definición, el carácter de reglamento de valor siempre excluyente. La universalización le es implícita; y por lo demás, se - trata de una innovación revolucionaria, no de una codificación de nuevos principios, no tan nuevos puesto que habrán de ser consagrados por el uso.

Un énfasis constante sobre lo construido, y no sobre los constructores,

nos hace ver que nos hallamos en presencia de una institución. Es pues un organismo durable. Y su duración consiste, en verdad, en que ofrece un nuevo -- centro de principios jurídicos a un mundo que se desgrana. Ya no son omnipotentes los valores occidentales. Pero su influencia, al despertar a otras civilizaciones y en lo que aportan a la historia de la humanidad, son permanentes. Hemos pues de ver una construcción universal, a diferencia del Pacto, -- que era europeizante.

En medio de la confusión de valores y de esperanzas que ocurren en todos los pueblos que aspiran a consolidarse dentro del mundo de hoy, la Organización y su Carta constituyen centros que son insustituibles; que no deben -- soslayarse para comprender a nuestro mundo y a nuestro desarrollo. Por medio de una creación en verdad revolucionaria -que por consiguiente se aleja mucho de la estricta juricidad que en vano buscan los defensores de un sistema ya caduco-, la Organización constituye esa columna vertebral en la cual se -- apoyan pueblos bien disímbolos, que por necesidad conviven, y que se ven precisados a elaborar un nuevo derecho. Como nodo de este se halla sin lugar a - duda la Carta.

CAPITULO DECIMOCUARTO

Problemas e Ideales.

Toda época arrastra consigo su problemática; toda elaboración internacional procura sobrepasar obstáculos que le son propios. Así la ONU es limitada y encauzada por una serie de problemas bajo cuyo signo nace. La respuesta a este reto será la reiteración de ideales políticos que precisamente procura encarnar. El fluir y refluir de las realidades y de los ideales, de los hechos que se imponen al ente humano y de la manera como este procura soslayar sus consecuencias, son los que distinguen esta parte del estudio.

Viene, en primer lugar, el problema de la justicia. Porque en cuanto -- nos hallamos frente a una organización de comunidades humanas, es imprescindible el preguntarse sobre qué fundamentos espirituales se ha de apoyar. Nada decían de la justicia las grandes potencias. En vano buscamos el vocablo en las propuestas de Dumbarton Oaks. No les parecía necesario añadir, al poder, la - justicia. Pero las pequeñas naciones opinan de modo distinto. No les parece - que pueden confiar en su poderío, ni menos en el de los grandes. Se preocupan pues por introducir un elemento que pueda impedir el arbitrario uso de la fuerza que hagan las primeras potencias.

En el derecho internacional no encuentran una norma suficiente. Era tan difícil sacar guías claras y precisas de este sistema imperfecto e incierto, - como la Diana de un bloque de mármol de que nos hablara Descartes al criticar las reglas del silogismo. Valga pues el derecho internacional en cuanto encarnación de la justicia; pero eso no significa que esta pueda pasarse por alto. Se incluye pues y como tal, en el articulado de la Carta.

Presupone Occidente, incapaz de atender a sus propias limitaciones, que su concepto de la justicia es universal. Pero al constituirse las N.U. encon-

tramos la decadencia de Occidente; la supuesta superioridad de sus valores, - tampoco pasa de ser una ilusión. Se establece pues un valor normativo, pero - no hay acuerdo sobre su significado. No es pues posible el establecer una maquinaria para llevarla a cabo, ni un mecanismo de interpretación obligatoria. No hay anuencia en la interpretación del valor, ni tampoco la voluntad, por - parte de los estados fuertes, de aceptar normas diversas de las de su propia- potencia. En lugar de un término capaz de aplicarse a una comunidad integrada, nos hallamos frente a un anhelo que si bien común, no puede encarnar - comunalmente. La cristalización de valores que presupone un monopolio de la - justicia no se presenta en las NU. Y el esfuerzo por impedir el uso arbitrario de la fuerza, nos vuelve a poner en manos de la interpretación que quieran hacer, de la justicia, las grandes potencias. Es pues, como en la pieza - de O'Neil, una larga jornada de todo un día hacia la noche. Pero la noche esfinita, y tras ella viene un día.

Luchan las NU, entre tanto, por limitar la soberanía. Se esfuerzan en - constituir una seguridad colectiva: quieren el poder para consolidar la paz, - no para destruirla. A este ideal se superpone la evolución ya secular de los- estados. Porque la desintegración de los pequeños estados se precipita en torrente bajo la Francesa Revolución. Y las grandes potencias evolucionan en -- sentido inverso y complementario.

En el XIX, la impotencia de los pequeños estados se compagina con la -- neutralidad: no tienen las grandes responsabilidades, pero sí en cambio la de no intervenir en las grandes luchas. Ante la ausencia de la voluntad de las - pequeñas de encarar estos grandes problemas de la guerra y de la paz, surge - el Directorio; en lugar de un sistema de seguridad colectiva, tenemos un sistema de actuación colectiva por parte de las grandes potencias.

Este sistema, que fue el de Viena, toca a su fin con la constitución de grandes centros de poderío extra-europeo. Una miopía jurídica se posesiona -- del tablado internacional. Se cree poder resolver los grandes problemas políticos por medio de un aumento, progresivo y quizá violento, de las reglas jurídicas. Ante el fetiche de la unanimidad, planea la realidad de la libertad- de las grandes potencias. Pero las pequeñas procuran oponer la convicción de- que sus pasiones favorecen el mantenimiento de la paz. Con Wilson creen que - para alcanzar la paz deben construir un conjunto de poder político con objetivos militares; y que para conservarla, basta con contar con un conjunto de poderíos militares con objetivos políticos.

Es dentro de la Liga como se trata de redefinir las relaciones entre -- las grandes y las pequeñas potencias. Los objetivos wilsonianos ponen punto - final a la idea de neutralidad. Una diplomacia de masas, que hace escarnio del poder pomposo y de la supuesta primacía de las grandes potencias aparece. A - la democratización del procedimiento se une la institucionalidad de las funciones internacionales. Pero al decaer la Liga, y al mostrarse los grandes -- huecos que dejan con su ausencia las grandes potencias, se vuelve al sistema- del equilibrio de poder.

Las NU se apoyan por sobre todas estas etapas que son verdad antecedentes. Emergen, sí, los estados medios, por razones estratégicas, de prestigio-

moral; por el liderato particular que uno u otro de sus estadistas les permite ejercer. Era el problema, al fundarse la Organización, un del poder institucional. Actuantos las NU, se convierte en el de constitucionalizar del poder. Las relaciones internacionales se multiplican y se complican. A la supuesta unidad supera la rivalidad entre los grandes bloques. Las pequeñas en sí no pueden suscitar las contiendas; poro son sin embargo las grandes fuentes de desunión, y constituyen adecuados peones por cuyo medio se suscitan las injusticias. Estas, por otra parte, no provienen de la injusticia sino de la anarquía. Y en cuanto esta priva, podemos identificarla como una carencia de justicia, olvidando el peligro de identificar la paz con el mantenimiento de los valores.

Disminuye el número de las grandes potencias. Aumenta en cambio la distancia que las separa de las pequeñas. La indefensión en que estas se hallan produce pensamientos que propenden a justificar la debilidad con la bondad, en reiteración del mito de Nietzsche de que las ovejas enseñaron a los tigres a comer hierba y los privaron de su esencial fiereza. Pudieramos suponer que toda esta evolución nos lleva a un sistema en que los fraudes y favores, la fuerza misma de las grandes potencias, se ejercita sólo dentro de la comunidad y en su beneficio. Observamos en cambio un recrudecimiento del juego de las grandes potencias y el deseo de llegar a una precisa definición de esferas de influencia, de los límites de acción tolerable, de aquellos que deben imponerse de común acuerdo a los problemas económicos y estratégicos. La larga evolución no acusa un cambio sustancial. No obstante la multitud de diferencias, sigue siendo sustancial e inmensa la distancia entre pequeñas y grandes potencias. La anarquía presupone una falta de justicia, pero el orden no se escuda en ese valor, sino mas bien en el acuerdo de los poderosos. Ni la evolución humana, ni la del Organismo, permite suponer la erradicación de este concepto del poder. Es todavía Hefaistos quien coadyuva a encadenar a Prometeo.

Porque lo que aun priva es un instrumental que grandes y pequeños tienen para promover sus propios intereses. Se pospone en cambio la persecución de lo que se tiene en común con las demás naciones. Ideal sería que la comunión espiritual y constante de que nos hablara Rousseau se verificara y diera apoyo a la comunidad estadual. Pero las Naciones Unidas no llegan a sobreponerse a ese inmenso peso sustancial que se inclina hacia el estado y sus intereses particulares, y que los hace superiores y privativos a los de la comunidad.

Viejas formas de la soberanía campean por entre la Organización. Son formas excluyentes de la comunidad internacional que se supone predominante. Las incluyentes de la vitalidad institucional, son pocas y más bien imperfectas. Tratamos de construir un mundo nuevo; pero no contamos con la convicción espiritual que es indispensable, ni con un instrumental que adecuadamente complementa aquel. Cierto que el Preámbulo constituye algo más que palabras. Cierto también que se cuenta con una tradición que ayuda a la estabilidad orgánica que puede hacer prevalecer -o intentarlo, al menos- los intereses comunales sobre los nacionales. Pero la verdad es que no constituye un parlamento de la humanidad, y que la alta misión de la conciliación y del adelanto de las empresas de cooperación internacional debe ser la prudente guía de la Organización. Y su alta misión, sin hacer de lo mejor un enemigo de lo bueno,

concretarse mas a aquellas áreas donde prevalezca el sentido de la comunión espiritual.

Los pensamientos anteriores apuntan la conveniencia -también la necesidad- de tratar a las NU como una entidad política que forma parte de nuestro actual horizonte. Precaria fue la convergencia de intereses en San Fco. Y las normas resultantes revolucionarias: pues no se pueden entender como el resultado del crecimiento de una comunidad orgánica. No debe pues buscarse el principio directivo de la justicia en términos abstractos; transformarla dentro de nuestro pensar actual es su verdadero sentido. Este y limitado valor fue, en el Directorio, el de la continuidad monárquica; en la Liga, el orden fundado en la derrota de los imperios centrales y en la supremacía mundial de Occidente. Pero en las NU en vano buscamos líneas y directivas tan claras.

A la diplomacia tradicional -que se fundaba sobre la sobaranía estadual y la ausencia del sentido comunal- se sustituye la multilateral. Pero las viejas formas no se anonadan: apenas se diluyen. El viejo principio de la neutralidad cede el paso al de la seguridad colectiva. Mas no hay unanimidad en cuanto a los valores que deben defenderse· resulta poco menos que imposible dar una connotación precisa al carácter de agresor, y subsiste la idea de neutralidad bajo nuevas fórmulas, más vivaces quizá, desde luego más convincentes. Ni el regionalismo fue arquitrabe de la nueva Organización, ni fue tampoco totalmente eliminado. Y en cuanto a la defensa legítima colectiva, se abre el ancho portón de la hacienda para un nuevo juego de equilibrios, de alianzas y contralianzas. Una igualdad teórica se contrapone a una desigualdad fáctica; y los esfuerzos por nivelar la una con la otra fracasan en cuanto que ni hay unidad entre las grandes potencias, ni la tecnología parece haber servido de puente entre los pequeños y los grandes, ni el conocimiento recíproco de puente para un compromiso sobre bases universales.

- Las NU, afirma Morgenthau, se encuentran vacías de una política sustantiva. Y este vacío puede ser fatal: porque las organizaciones internacionales caen no por la presencia o ausencia de las grandes potencias, sino por la política que estas siguen. Así, modificando su fórmula primera, este autor afirma que fue la política, no la ausencia, de los EU hacia la Sociedad de Naciones la que motivó, al sumarse a la de las otras grandes potencias, el fracaso de ésta. Lo que equivale en verdad a una tautología: pues era la política de los EU mantenerse alejados de la Liga, lo cual a su vez la debilitaba; y resulta imposible diferenciar ausencia y política internacional estadunidense: una y otra se confunden y entrambas logran debilitar a la Liga.

La constitucionalización de la fuerza hubiese podido constituir el nodo de la ONU, Pero en verdad que no se contó con la unanimidad entre las grandes potencias, ni hubo por parte de ellas, o de las pequeñas, el deseo de poner sus fuerzas al servicio de la paz. En lugar de constituir el medio para superponer a las políticas nacionales una política universal, la ONU se ha significado como un instrumento más que cada nación puede usar para la promoción de sus propios intereses. La Organización se encuentra pues en la delicada posición de procurar todo lo que permita la conciliación de las grandes potencias y la ausencia de todo choque entre ellas. No puede dirigir, pero sí sugerir; y en esa sugestión y en el desarrollo de nuevas tecnologías, dado

concretarse mas a aquellas áreas donde prevalezca el sentido de la comunión espiritual.

Los pensamientos anteriores apuntan la conveniencia -también la necesidad- de tratar a las NU como una entidad política que forma parte de nuestro actual horizonte. Precaria fue la convergencia de intereses en San Fco. Y las normas resultantes revolucionarias: pues no se pueden entender como el resultado del crecimiento de una comunidad orgánica. No debe pues buscarse el principio directivo de la justicia en términos abstractos; transformarla dentro de nuestro pensar actual es su verdadero sentido. Este y limitado valor fue, en el Directorio, el de la continuidad monárquica; en la Liga, el orden fundado en la derrota de los imperios centrales y en la supremacía mundial de Occidente. Pero en las NU en vano buscamos líneas y directivas tan claras.

A la diplomacia tradicional -que se fundaba sobre la sobaranía estadual y la ausencia del sentido comunal- se sustituye la multilateral. Pero las viejas formas no se anonadan: apenas se diluyen. El viejo principio de la neutralidad cede el paso al de la seguridad colectiva. Mas no hay unanimidad en cuanto a los valores que deben defenderse· resulta poco menos que imposible dar una connotación precisa al carácter de agresor, y subsiste la idea de neutralidad bajo nuevas fórmulas, más vivaces quizá, desde luego más convincentes. Ni el regionalismo fue arquitrabe de la nueva Organización, ni fue tampoco totalmente eliminado. Y en cuanto a la defensa legítima colectiva, se abre el ancho portón de la hacienda para un nuevo juego de equilibrios, de alianzas y contralianzas. Una igualdad teórica se contrapone a una desigualdad fáctica; y los esfuerzos por nivelar la una con la otra fracasan en cuanto que ni hay unidad entre las grandes potencias, ni la tecnología parece haber servido de puente entre los pequeños y los grandes, ni el conocimiento recíproco de puente para un compromiso sobre bases universales.

- Las NU, afirma Morgenthau, se encuentran vacías de una política sustantiva. Y este vacío puede ser fatal: porque las organizaciones internacionales caen no por la presencia o ausencia de las grandes potencias, sino por la política que estas siguen. Así, modificando su fórmula primera, este autor afirma que fue la política, no la ausencia, de los EU hacia la Sociedad de Naciones la que motivó, al sumarse a la de las otras grandes potencias, el fracaso de ésta. Lo que equivale en verdad a una tautología: pues era la política de los EU mantenerse alejados de la Liga, lo cual a su vez la debilitaba; y resulta imposible diferenciar ausencia y política internacional estadunidense: una y otra se confunden y entrambas logran debilitar a la Liga.

La constitucionalización de la fuerza hubiese podido constituir el nodo de la ONU, Pero en verdad que no se contó con la unanimidad entre las grandes potencias, ni hubo por parte de ellas, o de las pequeñas, el deseo de poner sus fuerzas al servicio de la paz. En lugar de constituir el medio para superponer a las políticas nacionales una política universal, la ONU se ha significado como un instrumento más que cada nación puede usar para la promoción de sus propios intereses. La Organización se encuentra pues en la delicada posición de procurar todo lo que permita la conciliación de las grandes potencias y la ausencia de todo choque entre ellas. No puede dirigir, pero sí sugerir; y en esa sugestión y en el desarrollo de nuevas tecnologías, dado

su transfondo histórico, es on donde estriban sus mejores y más fundadas esperanzas.

¿Qué son pues las NU? Mas que nada un símbolo: de una unidad y de una comunidad que no existen en el mundo de hoy; pero quizá por esa misma ausencia el símbolo sea tanto más fuerte y más potente. El modernismo ha esterilizado la mente humana y la ha privado de sus grandes mitos. Otros, igualmente fuertes, vienen a ocupar esos grandes vacíos mentales. Porque el hombre no puede privarse de lo que no es sino una necesidad anímica. Como tal, símbolo de la unidad humana y del bienestar de toda la humanidad, las NU existen y deben de todos modos existir. Constituyen un puente sentimental entre todos los hombres, entre los dos mundos que ahora se dividen, entre la antigua soberanía estatal, y la nueva supra-estatal que poco a poco consolida y encarna.

Este símbolo no nació alado: La idea del progreso, como filosofía, fue finiquitada por los excesos nazis. Las fallas de democracias pseudo liberales que parecían el ápice de toda la humanidad; la presencia del mal que no era incompatible con el triunfo de la razón, se ofrecen como antecedentes de la ONU, Pero si el símbolo había de conservar una vigencia, por escasa que ella fuese, había que evitar los cambios violentos. Una estabilidad debe presentarse para poder asimilar los cambios. Y a los nuevos problemas, que consingular abundancia descienden sobre el mundo de la segunda postguerra -como son los nuevos y grandes centros de poder, la desintegración colonial, -- las nuevas nacionalidades, la imperfección del "statu quo" bélico- se opone lo que no es sino un compromiso: el del cambio y del progreso realizado internacional y pacíficamente.

El cambio bélico y violento queda proscrito. No puede pensarse en una guerra que continue siendo instrumento de nacionales políticas. Se puede pensar hasta llegar a una prohibición efectiva de las contiendas: porque a pesar de ambiciones que parecen inmarcesibles, la realidad simbólica es la más fuerte. La fuerza se encuentra presente. Pero no hemos de conjugar fuerza e injusticia. Ni es debido una perpetuación de éstas con apoyo en aquélla. Se realza pues la necesidad de un cambio pacífico. Cambio que signifique progreso, y que entrañe a la vez la reafirmación de los valores tradicionales de la justicia y la equidad. En tanto no hay presuposiciones políticas inmutables, hemos de entender la transmutación de las energías de bélicas en pacíficas como susceptibles de una misma e inalterable línea que nos lleve cada vez más cerca del símbolo.

Las varias posibilidades del cambio quedan fijadas en el artículo 14 de la Carta. Dumbarton Oaks, en sus proposiciones, ya había previsto la capacidad del Consejo de Seguridad para recomendar cambios que implicaran variaciones en tratados y en decisiones internacionales. A la Asamblea General se la facultaba para arreglar el pacífico arreglo de situaciones susceptibles de violar los principios de las NU. Y la insistencia en este cambio constructivo fue aparente en San Fco. México llegó a proponer que la Asamblea tuviera la facultad de examinar los tratados inaplicables, así como cualquier situación internacional que haya devenido injusta. La Asamblea no tendría porqué preocuparse del tratado en sí que seguiría siendo valido, sino solo de ajustarlo conforme a condiciones que obviaran todo peligro para la paz y el buen

entendimiento entre las Naciones. Flexible en extremo, las NU quedaban pues f cultadas para actuar como el gran fiscal de la progresión y de la comprensió humanas.

Pero precisamente por ser tanta su ductilidad causó inquietudes por -- parte de los estados victoriosos. Orden y estabilidad deseaban, y apoyarse- pues en esos tratados, justos no pero estables, sobre los que se fundaba su material grandeza. Se llega a suponer que toda revisión entraña considera-- bles peligros y de que podrán resultar en violaciones a la paz. Llegamos -- pues a una situación de equilibrio: El artículo 14 depende de circunstancias de operatividad posible. No ayuda, pero tampoco coarta, el pacífico desarro llo de los pueblos. Pero en cambio deja abierta la puerta a las crisis pro- venientes de la insuficiente incomprensión de problemas de contradicción bá- sica: el "statu quo" como construcción necesariamente transitoria, injusta quizá, causa a su vez de subsecuentes movimientos políticos; y son estos -- precisamente los que hay que encauzar dentro de senderos que coadyuven, en- lugar de contradecir, a la Organización.

El signo distintivo de las consideraciones anteriores proviene de la- contradicción entre ideales y realidades. Y esta contradicción a su vez de- be ser pauta para colaboraciones subsecuentes: porque a pesar de no tener - un claro contenido político, de carecer de un significado preciso en la evo lución mundial, trae aparejada la Organización una contribución indiscuti-- ble hacia ese estado federal que siempre, y en lontananza, se percibe. Por- que la unidad del orbe resulta indiscutible; y a esa unidad, por su crea- - ción y experiencias, contribuyen las NU.

La Liga no creyó necesario exigir sacrificios para alcanzar sus idea- les. Confiaba, por su propia gravedad, en la primacía del derecho y la per- manencia de la paz. La unidad medieval asoma entre las realides; otro tanto hacen el derecho natural y su idea de progreso. Se hace del internacional - un conjunto normativo bien cercano al [illegible]nacional; y se confía en la vo-- luntaria razón de los estados miembros para elevarse hasta un sistema legal perfecto. Una cuasi legislación, una cuasi administración de justicia y un- cuasi gobierno -partes de un ser eminentemente racional- surgen como per- istilo de los grandes y unidos, federados quizá, acontecimientos del orbe. Pero a fuer de peristilo se acepta no haber entrado al templo; y en culpa-- ble contubernio se dejan vigentes muchas irregularidades y otras tantas in- justicias, como fáciles de corregirse en el transcurso del tiempo y el fá-- cil y suave yugo de la progresiva juridicidad.

Este peristilo no resistió el maremoto de la segunda contienda mun- - dial. Se elabora otro, más simplista en sus líneas, más convincente en su - arquitectura. Se insiste sin embargo en la facilidad y aparente conveniencia de la normatividad propuesta. Y se cree que el organicismo es indispen- sable para la humanidad del futuro. No hay superestado, y se reitera la so-- berana igualdad de los estados miembros (art. 2,1); pero en nada se contra- pone lo anterior a una supuesta y orgánica comunidad que poco a poco encar- na.

La nueva piedra filosofal es la acción colectiva. Una acción y fuerza

internacionales más efectivas parecen indispensables. Se apartan de la Liga las NU en cuanto propenden a llevar esa acción colectiva hasta un grado que parece opuesto a la famosa y soberana igualdad entre las naciones. Una supuesta concesión parcial de la soberanía se injerta a la Carta y se la hace el primer paso de un nuevo mundo; otra vez se ignora que entre tanto sirve las políticas nacionales de sus miembros, en especial los de las grandes potencias.

Paz y tranquilidad, soberanía y coordinación, futura arcadía y patéticas realidades: he aquí algunas de las más patentes contradicciones que se hallan en la filosofía básica de la Organización. Porque si bien nos hallamos alejados del optimismo sin tasa de épocas pretéritas, tampoco frecuentamos el realismo constructivo de que hubiéramos menester.

CAPITULO DECIMOQUINTO

Composición y Competencia.

Era firme la convicción de la unidad de un mundo que la segunda contienda mundial había considerablemente empequeñecido. Como requisito para constituir la nueva organización que se esperaba mantendría la paz, resalta asimismo la unidad. Se supuso por consiguiente la composición universal en las N.U.

No en balde la falta de universalidad coadyuvó a la desintegración de la Liga. Con base en esa crítica autores como Manley Hudson se declararon firmemente por la participación automática de todos los estados. No debería haber diferencias entre vencedores y vencidos para construir el mundo pacífico del futuro. Suponíase también un derecho internacional revolucionario cuyo apoyo más firme sería la inmediata y constante participación de todos los estados. Tesis era ésta que los latinoamericanos defendieran con vigor en Ginebra, entre otros y con singular insistencia, la Argentina. Igual defensa en pro de la universalidad ofrecieron en San Fco. Uruguay y Brasil se cuentan entre sus más connotados defensores.

Hubo, sin embargo, contrarios argumentos. La eutaxia de la victoria, una victoria que se erigía sobre la rendición incondicional, campea ostentosa. Más político, presente estuvo el deseo de imponer condiciones a los vencidos en pro del mantenimiento de la paz. Menos clara, pero no muy alejada de estos principios, la querencia de los vencedores a explotar en su provecho cualquier debilidad ajena. De una y otra tendencias resulta la aceptación del ideal de la universalidad: aquí y acullá la Carta reitera ideales que hacen suponer el principio de la universalidad; más en la red de sus argumentos inmediatos, ese ideal recibe una verdadera mediatez en la vida de la Organización.

La Carta deja en relieve la capacidad de los estados para mantener sus propósitos y principios. Era cualidad que se suponía entre los Aliados, pero que los otros estados habrían de demostrar. La transición entre unas Naciones Unidas de guerra a unas Naciones Unidas de paz se cree fácil e in-

cluso inevitable. El espaldarazo de una verdadera dedicación a la paz se supone; y se llega incluso a creer posible la expulsión para aquellos estados que reiteradamente violenten los principios de la Organización.

En la memebrecía el problema fundamental estriba en lo que las N.U. deben ser. Se trata, por los unos -que constituyen mayoría-, de moldear la Organización a su imagen y semejanza. Creen los otros que debe ser un espejo fiel de lo que es el mundo; en cuyo caso la universalidad debe ser cada día más su objetivo fundamental. Es posible que la representación universal ni contribuya a una mayor cercanía entre los países ni que haga más fácil la solución de los problemas, Pero la Organización pretende ser fiel imagen de la situación del orbe. Y es esta situación, anárquica quizá, contradictoria y hostil tal vez, la que debe sin embargo tomarse en cuenta. Sería pues y apenas, el peristilo de un mayor acuerdo en sí, ni necesariamente lo presupone; pero "a contrario sensu", sí podemos afirmar que resulta imposible pretender la solución de los problemas mundiales sino procuramos que las N.U. sean la fiel reproducción de lo que el orbe es. La Organización propende a soluciones universales, revolucionarias en cuanto a los antecedentes de otros organismos internacionales. Su revolucionarismo incluyo, y muy principalmente, su universalidad.

La Carta acepta como sujetos de derechos y obligaciones a los estados. Estos poseen la facultad de pertenecer al organismo: es una pertenencia voluntaria, ni automática ni necesaria. Prosupone pues un acuerdo internacional, una comunión de voluntades que forman el lazo multilateral sobre el que se funda la Organización. En esto, nos alejamos de la calidad de universal, y debemos señalarlo como uno de los numerosos resabios que del derecho internacional pretérito encontramos en nuestro capital instrumento.

Dentro de esta suposición, las N.U. reconocen la existencia de miembros originarios. Se trata de aquellos que convinieron en fundir sus voluntades para la precisa formación del organismo; fueron los que encarnaron a las N.U. y a cuyo alrededor se ha de fundar la organización del futuro. Por razones de dificultades políticas momentáneas se declaran miembros originarios (art. 3) a los estados que firmaron la Declaración de las N.U., los que estuvieron presentes en San Fco; unos y otros con el requisito de ratificar este instrumento -sin enmienda alguna- de acuerdo con sus procedimientos constitucionales. Parécemos que buscar en este texto una supuesta intervención en las materias internas del estado resulta vano intento. Este convenio bien podía determinar cómo habría de entenderse su futura confirmación de voluntades.

Era evidente que esos miembros originarios no podían ser sino los primeros. La Carta presuponía precisamente este movimiento de transformación del orbe: las puertas de la Organización deberían siempre mantenerse bien abiertas. Es la declaración voluntaria por parte del estado solicitante la que inicia el proceso de admisión; y para tomársela en cuenta, se le exige ser pacífico, mostrarse capaz y deseoso de cumplir con las obligaciones de la Carta.

No pocos exégetas se han preguntado si esta declaración, aplicable a obligaciones de seguridad colectiva, pone al margen a todo estado que preten

* No es el acuerdo

de conservar su neutralidad. Porque ven en esta figura, de corte clásico, -- una decisión por parte del estado de mantenerse al margen de los procedimientos de fuerza colectiva que se suponen imprescindibles para el mantenimiento de la paz. Es éste un argumento de indiscutible pureza; pero entre la realidad de la Carta y su articulado teorico existe un mundo. La seguridad colectiva prevista como contraparte a la agresión se fundaba sobre varios grandes presupuestos, como lo eran la unanimidad de las grandes potencias y la existencia de fuerzas internacionalizadas. En ausencia de uno y otro presupuestos, no parecería que fuera insuperable óbice el que estados que hanse pronunciado por la neutralidad -no en sentido de desconocer y de abstenerse de coadyuvar en los problemas mundialos, sino en cuanto al uso de la fuerza- puedan y deban participar en las labores de la Organización.

Esos requisitos para la admisión de nuevos miembros, con la doble jurisdicción del Consejo y de la Asamblea, incluyen buena parte de elementos - subjetivos. ¿Se trata acaso de una valoración discrecional, que cada estado ha de aplicar de modo compatible con sus intereses? La carta usa términos -- condicionales en su artículo 4 al decir que los solicitantes "podrán ser -- miembros de las Naciones Unidas". Lo que reduce los derechos del estado solicitante a que, pura y simplemente, sea considerada su solicitud; no entraña- ninguna seguridad, y es una simple expectativa. Hallamos sin duda un elemento que contraría el principio de la universalidad: porque no queda sino la valoración que en forma discrecional -y decisiva en el caso de los votos calificados del Consejo de Seguridad- puede realizar cada estado. Es claro que la- argumentación habría de ejercitarse teniendo a la vista la finalidad con que ese poder fue conferido. Pero de hecho, y estando los miembros de los organismos políticos fuertemente imbuídos de prejuicios nacionalistas, nada hay- que les impida dar a ese juicio valorativo el norte de sus propios intereses, dentro y fuera de la Organización.

Por su limitada membrecía, y por la calificación de su voto, el Consejo de Seguridad constituye un obstáculo mucho más difícil de superar que el- voto de admisión en la Asamblea. No sólo muchos de los pequeños estados se - muestran favorables a la admisión, en estricta aplicación del principio de - la universalidad, sino que la ausencia de votos calificados hace más franca- la decisión de éste cuerpo. Por esta razón, interminables debates -e incluso una de las pocas opiniones consultivas que en las N.U. se han pedido a la Corte- han procurado esclarecer hasta qué punto puede considerarse la recomendación previa del Consejo de Seguridad como un simple requisito procesal. De hecho nunca lo ha sido: y mal podría serlo dentro del equilibrio y división de poderes que como sistema adoptó la Carta. Una cuidadosa reglamentación del proceso de admisión se observa tanto en las reglas de procedimiento del Consejo como de la Asamblea. Tratándose de un organismo político, y de - miembros con un mismo prurito, hemos de reconocer como imprescindible una -- interpretación política del progresivo crecimiento de la Organización hacia- la universalidad: porque este propósito desde un principio fue un juicio de- contenido político, no uno valorativo.

Algunas variaciones en la membrecía se desprenden también del articulado. La calidad de miembro, una voz adquirida, cubre con una misma capa a los originarios y a los nuevos. Una idéntica y democrática capacidad cubre a todos para el ejercicio de sus derechos dentro de los órganos, para el cumpli-

miento de sus obligaciones. No pareciera, en cambio, que el art. 32 haya de interpretarse como una membrecía temporal. So trata, por lo contrario, de la participación temporal de un estado que no es miembro en el procedimiento que el Consejo de Seguridad adopta frente a una controversia. Más bien creo que debe considerarse específicamente como la participación que la Organización otorga a un determinado estado que sin ser miembro se ve afectado directamente en la solución de un problema que entraña el rompimiento o la conservación de la paz.

Todo miembro, que ha sido objeto de una acción contraria por parte de la Organización -sea con el uso o la ausencia del empleo de las fuerzas armadas- podrá ser objeto de una primera sanción: la de ser suspendido en su carácter de miembro, lo cual determinarán, discrecionalmente, el Consejo y la Asamblea. Se le suspende en el ejercicio de los derechos y privilegios que lleva implícitos el ser miembro; nó, claro está, en las obligaciones. Tanto por recuerdos que de la Liga provienen, como por la extensión universal que a sus propósitos y principios ha buscado la Carta, es claro que no puede permitirse a un miembro salir, por la puerta de las violaciones, de aquéllos compromisos que pudieron parecerle contrarios a una política nacional. Si la violación se repite, y llega hasta poner en entredicho la aplicación de los principios de la Carta, Consejo y Asamblea podrán llegar incluso hasta la expulsión. El criterio que guía esta extrema medida es amplio; aunque pudiera pensarse que el cumplimiento de buena fe que presupone la fracción 2 del artículo 2 propende a la estrechez. Parece, sin embargo, estribar en una persistencia que los órganos competentes han de interpretar como la voluntad negativa -y despectiva- de no cumplir con las obligaciones que imponen la aceptación de los propósitos y principios de la Carta. Pierde el miembro todo derecho, pero no el de volver a ser admitido.

Una privación temporal de los derechos de que goza un estado miembro de la Carta es comprensible; es en efecto una sanción, como en una sociedad civil lo sería la privación de derechos políticos, o incluso civiles. Pero la figura de la expulsión parece incompatible: con una sociedad internacional que se supone única, pues busca objetivos que sólo pueden fructificar de ser universales; con principios que han de aplicarse dentro y fuera de la Organización. Una concepción dual del órden jurídico-internacional haría que los buenos expulsasen a los malos -aplicando criterios mayoritarios y no axiológicos-. Pero en ausencia de esta dualidad, es inconcebible aceptar la expulsión más que como un resabio de pasadas concepciones, las que no tienen ya razón de ser dentro de las N.U.

Viene al caso preguntarse sobre la terminación de la calidad de miembro. No ya como sanción, que por su carácter mismo parece temporal, sino por el retiro que pueda hacer un estado de la Organización, o bien por la pérdida de su calidad de miembro. Puesto que el capítulo II de la Carta destaca el carácter voluntario de los lazos que establece un estado con la Organización, no es extraño que haya autores que defiendan la posibilidad del retiro de un miembro. Una membrecía que no es automática ni obligatoria, hace posible el retiro del estado miembro. Y en los trabajos preparatorios se encuentran indicios que se consideró como posible la decisión de un miembro de negarse a seguir soportando cargas que eran demasiado onerosas. Más adecuada parece la opinión contraria, que se escuda en el antecedente falaz de la ---

Liga, y en la ausencia de un artículo que lo haga permisible. El retiro parece imposible dada la función de las N.U. y su conjugación con la natural evolución que la Carta presupuso y trató de encauzar.

Un solo caso de retiro es plausible: el previsto de modo implícito en el artículo 108. Porque hemos de considerar como lógicamente imposible que un estado se vea ligado a reformas cuyo carácter no puede preverse y cuya calidad no está limitada en forma alguna. Los mismos propósitos y principios, a cuya vigencia y protección se encuentra comprometido, pueden ser variados de modo esencial en las reformas futuras. La Carta deja ya de ser la de San Fco. Y si esto ocurre, y las enmiendas se ratifican, y el Organismo se parece en nada al que lo precediera, en este único caso, creo yo, debe considerarse como posible, y quizá incluso necesario, que el miembro cuyas convicciones originarias sobre el sentido de la evolución mundial no hayan variado se retire de las N.U. Fuera de esta hipótesis, sólo hay otra en que un estado puede dejar de pertenecer a la Organización: la que lleva aparejada la pérdida de uno cualquiera de los elemontos esenciales -como sería la independencia, o que traería implícita una fusión con otro miembro- . Pues como dijo Suárez, el padre deja de ser padre por la muerte del hijo, pero también por la desaparición del propio padre.

Mucho se ha hablado de los derechos y privilegios de los miembros. Algo debemos escudriñar de su carácter. Las varias medidas de suspensión, o incluso de expulsión, han de tener la calidad de sanción; de otro modo resultaría insensato pensar siquiera en ellas.

La participación en los trabajos mismos de las N.U. esconde sólo parte de la respuesta. Es evidente que trae consigo ventajas, no despreciables: influyen en el prestigio y reputación de un país y ya de por sí eso las justifica. Pero la mayor ventaja estriba en las consecuencias generales de la pertenencia a la Organización. Mas allá de la participación en el debate, de la eventual elección a este o aquel puesto selectivo, se halla la membrecía misma. Es inmenso el prestigio que trae consigo la pertenencia a la Organización: tanto, que incluso estados que de antemano han previsto que iban a hallarse frente a una mayoría que les era contraria, no han podido menos que solicitar su ingreso. La opinión pública de los países no concibe que su país no forme parte de la Organización: efectos políticos tiene la exclusión, y objetivo con frecuencia harto fructífero se encierra en obtener la calidad de miembro. No otro sentido tiene la exclusión de que han sido objeto varios gobiernos. La insistencia por parte de los excluidos, y su contraparte -la de los que propugnan la exclusión- nos revelan la importancia capital que unos y otros conceden al hecho de pertenecer a la Organización. Y la tiene también en las respectivas opiniones públicas, que a su alrededor forman la política.

La membrecía de las N.U. se encuentra cambiada a tal grado que en nada se asemeja a la atestiguada en San Fco. Primero, la avalancha de países euroasiáticos que habían sido mantenidos al margen; después, el torrente de los nuevos estados africanos. Y salvado que sea el caso de la representación china, y el de los países cuya división es producto de la guerra, sólo quedará abrir las puertas a los nuevos estados que aun se constituirán en el Africa.

CAPITULO DECIMOSEXTO

Las dos jurisdicciones.

Se crea un organismo internacional. Se institucionalizan intereses y se establecen situaciones que se quieren permanentes. Surge el grave e ingente problema de determinar hasta qué punto los miembros conservan su soberanía, y hasta qué punto se crea un vacío que llena precisamente esa competencia que queda a cargo de la propia institución. Confrontamos, ni más ni menos, el problema toral de todos los esfuerzos en pro de la superación de soberanías nacionales. Existe desde las ligas y anfictionías griegas, y las N.U. no les van a la zaga en procurar resolverlo. Nuestras consideraciones girarán alrededor del párrafo vii del artículo 2 de la Carta.

Es claro que esta fracción tiene antecedentes. Los inmediatos y conducentes los hallamos en el Pacto de la Sociedad. Esta se apoyaba sobre la soberanía estatal y pugnaba por la igualdad entre los estados. No pretendía, más que de modo consecuente y cuasi accidental, convertirse en un organismo universal. De allí que encontremos claros lineamientos en la fracción viii del artículo 15: se excluye de la jurisdicción de la Liga lo que compete a la interna; se permite al Consejo determinar si en efecto se trata de un asunto que no entra dentro de la competencia de la organización, y se fijan como normas directivas -para determinar dicha competencia- las que provienen del derecho internacional.

La Liga en realidad demuestra una gran preocupación ante los poderes cuasi coercitivos del Consejo. El honor y los intereses vitales de las naciones le siguen pareciendo primordiales y absolutos. No creo poder llegar hasta el arbitraje obligatorio, y las excepciones que en favor del organismo establece tienen por base las violaciones a la paz: expresamente consideradas, como lo están en el artículo 11; implícitas en las facultades de la Asamblea, como constan en el 19. No puede decirse, sin embargo, que se estableciera un sistema nuevo: cristaliza más bien lo que ya existía y continúa ese sistema de coacción jurídica general y un tanto abstracto que en La Haya se creyó medio seguro, aunque lento, para llegar a la comprensión entre los países.

La Sociedad de las Naciones partió del presupuesto de que un organismo mundial, paso primero hacia el estado federal, era incompatible con la soberanía nacional. Una jurisdicción objetiva de los diferendos susceptibles de someterse al derecho; un arbitraje que se acercara lo más posible al obligatorio eran sus anhelos. La fracción viii del artículo 15 resultó pues un adminículo inútil dentro del historial de la Liga. Sólo en dos casos se trató el punto, y tuvo entonces un claro tinte jurídico. En la pugna sueco-finlandesa sobre las islas Aaland, la Comisión de Juristas se rehusó a aceptar que el asunto transformárase en universal por sólo venir ante el Consejo. El otro caso se refirió a los decretos sobre la nacionalidad que respecto a Túnez dictara Francia, y que llegó ante la Corte Permanente. Al aplicar las normas de derecho internacional, ésta determinó que el problema de la jurisdicción interna era una cuestión esencialmente relativa.

-Las proposiciones de Dembarton Oaks tomaron pie en este principio del Pacto. En el capítulo vii, sección A-7, hallamos la reiteración del límite- a la jurisdicción internacional: numéranse las facultades del Consejo; se le niega jurisdicción para tomar en cuenta aquellas disputas de carácter interno. Se reitera la idea del Pacto y se la da el carácter de una excepción a - la jurisdicción del Consejo de Seguridad. Se piensa limitar la bondad del -- sistema y la amplitud de las facultades del Consejo; y en el aspecto económi co, se origina una interpretación que hace de esos derechos nacionales algo- compatible con los derechos y facultades de la comunidad internacional organizada. Falta sin duda precisión en la idea; no existe autoridad determinante de lo que es nacional y lo que va más allá de las fronteras. Pero las directivas son claras: se procura ir, dentro del proyecto de la Carta, hasta - donde la compaginación de lo nacional con lo internacional lo permite.

Un cambio completo en el propósito de la excepción atestiguamos en la- conferencia sanfranciscana. Deja de ser una excepción a las facultades del - Consejo de Seguridad. Se convierte en un principio fundamental de la Organización. Son las cuatro grandes potencias las que de modo conjunto proponen - la enmienda: se varía el vocablo "exclusivamente" por"esencialmente"; se suprime la referencia al derecho internacional; se habla por vez primera de -- intervención. Las razones que motivaron el cambio fueron expuestas por el -- señor Foster Dulles a nombre de los coauspiciantes. Habló de los comunes esfuerzos encauzados entonces hacia crear un nuevo organismo capaz de erradi-- car la guerra. Se procuraba precisamente esto, pero no instituir una Organización capaz de convertirse en un estado mundial federal. Más grandes las facultades del organismo internacional, mayores deberían ser sus limitaciones, y lo que era una excepción particular en el Pacto se elevará ahora al grado- de un principio señero de las N.U. De allí la escogencia del vocablo esencialmente, que fortalece la restricción; de allí la supresión de la referencia al derecho internacional, pues se concibe la jurisdicción doméstica de las N. U. como esencial y fundamentalmente distinta de la que conoció Grocio; es, un - poco, la contraparte de las mayores potencialidades economicosociales que -- internacionaliza el mismo mundo en el que vivimos. No creyó Dulles que fuese plausible para la Organización determinar la competencia nacional, pues en-- tonces la excepción carecería de sentido y el organismo mismo flaquearía por su base. La ONU era capaz de actuar con apoyo en los gobiernos pero no se suponía que pudiese sustituirlos.

Semejante tesis encontró enconadas oposiciones. Para Australia la excepción ofrecía una extensión excesiva; propuso -y logró- limitarla, agregando al párrafo relativo, la facultad para el Consejo de actuar libremente cuando se tratara de un problema que pone en peligro la conservación de la paz. Concretábase la idea de que no podía restringirse la jurisdicción del Organismo cuando se daba a un problema el carácter de internacional. Aquí, la jurisdicción del Organismo resultaba preferente. La Delegación noruega se apoyó en - doctrinas tradicionales. Defendió en efecto un sistema de investigación, conciliación y arbitraje internacionales; expuso la creencia de que esta excepción limitaba en forma muy considerable las facultades del Consejo de Seguridad, y lo impulsaba a abandonar toda acción en pro del arreglo pacífico de - las controversias, tal y como actuó el Consejo de la Liga con apoyo en el -- artículo 11, dejando abierta únicamente la puerta de la acción contra las --

amenazas a la paz por medios coactivos. Bélgica y Grecia deseaban también - acercarse a los condicionantes y determinantes que este problema tenía en el Pacto, y Uruguay objeta la desaparición de un criterio fundado sobre sólidos precedentes jurídicos. Las enmiendas, salvo la australiana, fueron derrotadas, y quedó campeante la excepción que como principio general de la Organización fundamentaron las grandes potencias.

Esta fracción, como es fácil concebirlo, resultó una de las más controvertidas de la Carta. Presentaba en efecto difíciles problemas al exégeta; - era su fraseología ambigua y se había debido a una imposición de las grandes potencias. Parte de un tratado multilateral, consistía en imponer un límite al organismo internacional resultante. Parecía ser el punto débil en la armadura internacional sanfranciscana, y ofrecía variados horizontes en su aplicación. Hacía posible -como por lo demás ha ocurrido- interpretar la Carta dentro de un proceso inherente a su propio desarrollo, y apartarse de estrictos conceptos jurídicos que pudieran ser óbice a su pleno desarrollo. En una palabra, nos encontramos ante una disposición que podía ser fatal arrecife - para el desarrollo de la Organización; pero que podía también limitar la soberanía nacional y asegurar a las N.U. su plena fructificación. La práctica de las N.U. respecto a la fracción vii del artículo 2 encarna a través de - varias ideas clave que precisa analizar por separado.

El objeto aparente de esta disposición era poner una cortapisa a los - poderes y facultades de la Organización. Se temía que esta hubiese crecido - demasiado, y se entreveían delicadas posibilidades en cuanto a las facultades quizá dictatoriales del Consejo Económico y Social. Se aspiraba a limitar esta extensión del Organismo salvaguardando la soberanía nacional dentro de la Carta. Parecería pues dado el origen socio-económico de las preocupaciones que la salvaguarda debería reproducirse en la constitución de los organismos especializados. Pero, con algunas modificaciones, sólo la constitución de la Unesco la reitera.

Tajante es la distinción entre jurisdicción interna e internacional: - de fundarse tan solo en la susodicha fracción, parecería que nos encontramos ante los bien diferenciados y bien distintos compartimentos en los que la - mente napoleónica encerraba las muchas y diversas ramas de su saber. Mas ante el ariete del análisis, el criterio de la jurisdicción doméstica se desvanece. Hallamos, tras nuestros esfuerzos, un criterio flexible que depende del desarrollo de las relaciones internacionales. No hay tales compartimentos, - sino una cuestión esencialmente negativa: depende de cada tratado, especialmente los multilaterales, a los que podemos adscribir la calidad de creadores del derecho; del criterio de cada país, que a su vez está ligado a su historia; de la era en que se vive, a su vez preocupada por establecer una común interpretación.

La jurisdicción doméstica puede servir de escudo a patentes abusos y - permitir el cultivo de potenciales amenazas a la paz so pretexto de conservar calidades propias a la soberanía del país. El criterio no puede ser la - actitud nacional ante este o aquel problema, sino el grado de cohesión que - demuestra la sociedad internacional; éste es determinante para aquellos casos concretos que motivan controversias entre los sujetos internacionales; - para los que se fundan en realidades políticas y sociológicas. Interpretar -

el artículo 2 en su fracción vii dentro de los marcos de Vattel o los del - Pacto de la Liga sería improcedente. Es parte de la Carta y es dentro del - contexto del todo como debe dársele su contenido justo. Se trata en efecto- de un nuevo mundo internacional que procura edificarse; lo esencial dentro- de la jurisdicción interna tiene que referirse, más que al derecho internacional clásico, al nuevo que procura entonces encarnar. Pudiéramos, incluso, fundarnos en el principio romano del "alterum non laedere" para circunscribir lo interno en materia de jurisdicción a aquello que no perjudique ni a- terceros ni a la comunidad en su conjunto.

La fracción tantas veces aludida incluye también el principio de la - no intervención. Pudiera parecer estrecha e ineludiblemente ligado con la - aplicabilidad del capítulo vii. Mas encontramos una singular ausencia de comentarios por parte de los padres conscriptos. Aparece el vocablo en la segunda versión de las grandes potencias, y queda incluido, sin que las demás se hayan preocupado de definirlo, afinarlo o incluso eliminarlo. Esto da -- pábulo a que se presenten dos escuelas exegéticas que llegan -como los partidos verde y azul en Bizancio- a conclusiones que se antojan antitéticas - por el deseo de serlo. La primera -y cuenta a Goodrich y Hambro entre sus- portavoces- identifica intervención con toda acción del organismo que signifique presionar a un estado miembro. La segunda -que se ampara tras los -- argumentos que ofreciera un Lauterpacht- limita el vocablo a su estricto -- sentido técnico. No cree que deba considerarse como sinónimo de interferencia, sino que debe consistir en una interferencia arbitraria y fundada en - la fuerza. Todo aquello previsto por la Carta como de la competencia del -- Organismo -como sería la acción mancomunada en contra del agresor- debe considerarse legítima.

La segunda escuela se funda en las siguientes razones: Usar un término de tan largo historial como el de intervención, sólo puede hacerse en sentido acorde con sus precedentes. De los trabajos preparatorios se destaca el- hecho de que este artículo fue redactado por juristas. Cada tratado es por- demás un mundo, que tiene vida propia, y que a su vez depende de la época - contemporánea. Una interpretación diversa de la que se propone llegaría a - nulificar la Carta, lo que resulta patente contradicción. En toda demostración matemática existen dos soluciones: una posible y la otra irreal; es -- aquella la que es justa, pues la otra puede reducirse al absurdo.

La fracción vii del artículo 2 procura llevar a efecto los grandes propósitos y principios de las N.U., y hacerlo de acuerdo con las cambiantes - necesidades de la sociedad internacional. Con cierto virtuosismo distinguense aquellas recomendaciones que se dicen simples, de las otras que llevan - aparejadas decisiones obligatorias. O bien, se trae a la palestra una dis-- tinción entre las que miran hacia un país concreto, o bien que abarcan una- situación que comprende a varios países. Se trata en efecto de distinciones de difícil percepción, porque el pragmatismo es genérico en las decisiones- de las N.U. Resulta en efecto difícil debatir cuestiones de competencia sin entrar al fondo del problema, como por lo demás lo demuestran la práctica - que sigue en este particular la Asamblea General. Y quizá el esfuerzo por - apuntalar la tesis limitativa del 2-7 con estas distinciones que se fundan- en la clase de determinaciones que toma la Organización, más la debili-- tan que la mantienen. Porque lo esencial es, ni más ni menos, la inconve---

niencia de extender el vocablo intervención hasta hacerlo abarcar, el día de hoy, toda acción que pueda y deba tomar el Organismo.

Pero esto nos pone frente al problema esencial: ¿que asuntos son esencialmente de la jurisdicción interna de un estado? El abandono del vocablo - "exclusivamente" significa la existencia de un acuerdo sobre lo que dió en - llamarse un concepto más moderno. Era restringir la jurisdicción de los miembros más allá del derecho internacional. Porque hay materias antes de coto,- que por sus repercusiones quedan ahora dentro del ámbito internacional. Se - superaba de hecho la fórmula de la Liga. Mas sería peligroso adscribir al -- cambio un sentido inmutable. No hay en realidad materias que quedan bajo la- jurisdicción doméstica esencialmente, como señala Kalsen. Por lo que adivinamos en dicha fracción una buscada vaguedad: una de las ideas era la de aumentar el campo de la jurisdicción interna; pero a ella se superpone la idea congénita al Pacto y se llegan a conclusiones contradictorias: porque es la - - jurisdicción del organismo la que se extiende. Había en verdad un compromiso en la fórmula, la cual procuraba servir a dos señores: satisfacía a los partidarios de la soberanía estatal como piedra angular de las N.U.; dejaba entrever, a la vez, la posibilidad de un gobierno federal mundial.

Dados estos supuestos, confrontamos el difícil problema de determinar- a quien compete fijar esa interna jurisdicción. De su importancia, en pro o- en contra de las funciones representativas de la comunidad internacional organizada, no es necesario hablar. En San Fco. se debatió el problema, aunque más bien de modo negativo. Dulles expresó la opinión de que tal decisión no- competía a la Corte, pues equivaldría a darle jurisdicción obligatoria sobre estados no deseosos quizá de aceptarla. El australiano Evatt no concebía a - las mismas N.U. como capaces de determinarla, pues no podían ser juez y parte. De lo que deduce Kelsen que la excepción del 2-7 descansa sobre la interpretación que le dé el estado miembro.

Pero esta tesis convierte una imperfección de la Carta en un absurdo,- al decir de Lauterpacht. Es de tal modo extenso el ámbito que un país puede, por razones egoistas, dar a esa fracción, que las N.U. quedarían -como la - Liga- reducidas a esa zona marginal en que casi por casualidad hay coinci-- dencia entre voluntades soberanas. Cree este autor por consiguiente que la-- interpretación por fuerza descansa en el órgano encargado de la concreción - del principio. La fracción se convierte en un instrumento dúctil y si bien se puede arguir que se va más allá de lo que con apoyo en el Pacto se proyectaba, no deja de ser un principio válido y acorde con el desarrollo actual de- la sociedad internacional. Ni parece adecuado dar a la Corte una intervención general, pues sus fundamentos serían los propios a un órgano que se apoya en un derecho que por definición cristaliza el pretérito, tal y como lo - demuestra el hecho de depender de la voluntad de los estados de someterse a- su jurisdicción.

¿Qué valor debemos pues dar al agregado que en la aludida fracción se debe a la delegación australiana? Mas aparente que real parece. Tendría valor positivo de haberse interpretado la Carta como el Pacto, y de constituir una excepción a la excepción del ejercicio de las facultades del Consejo. - Pero frente a las claras responsabilidades que la Carta ortorga al Consejo-

de Seguridad, puede en el mejor de los casos decirse una agregado redundante. En cuanto una disputa adquiere visos internacionales y pone pues en peligro - la paz, ipso facto la Carta la declara problema internacional, y queda eliminada toda idea de interna jurisdicción. La Carta otorga al Consejo las facultades más amplias y dúctiles para mantener la paz por medio de acciones que - se supusieron uniformes, rápidas y eficaces.

No han faltado jurisconsultos que buscan precisar esta fracción del artículo 2 por medio de la distinción entre las disputas políticas y las no políticas. Parecería que estas estriban en aquellos desarrollos que se fundan - en el destino común de la humanidad, que otorgan la capacidad de efectuar compromisos dentro de lo mediato, y que dan su verdadera connotación a lo doméstico. Se trata pues de evitar que las N.U. intervengan, como legislador, en - la dirección de los asuntos de cada país. Aquí podría encontrarse ese justo - medio entre la unidad de propósitos que la humanidad debe tener dentro de la Carta, y la natural diversidad de aplicaciones que es congénita a la coexistencia de pueblos constituidos de modo autónomo y distinto. Es en este punto donde parece posible que el 2-7 constituya una cortapisa acorde con la Carta y con el futuro de la humanidad.

Porque esta fracción se incluyó en la Carta como un punto de referencia contrario a una Organización que se temía demasiado grande y poderosa. Se - - creyó preciso proteger la integridad nacional de los miembros. Pero la idea - no quedó en el vacío; hubo de mostrarse activa dentro del funcionamiento de - la Organización. Quedaba abierta la posibilidad de interpretarla estrictamente, dejando a las N.U. reducidas a un mero cascarón internacional; o bien hacerla un instrumento flexible que aumentara e incrementara facultades internacionales apenas bosquejadas por la Carta.

Múltiples veces ha sido citada la fracción dentro de los debates de los órganos de las N.U., principalmente de la Asamblea General. Frecuente su aplicación, es casi constante su mención. Se interpone a veces como objeción a - una propuesta acción internacional, y no se insiste sobre su significado. Las más veces debátese efectivamente, de modo incidental, o bien preciso. En todo problema de vastas ramificaciones constituye sin duda un elemento de juicio - siempre presente.

La práctica de las N.U. -como señalan Rajan, o Goodrich y Hambro-(pp.- 196 y sig. y 115, respectivamente) afecta a problemas que competen al régimen gubernamental e interno de los estados miembros; a la autodeterminación de - los pueblos, en especial en lo referente a los territorios no autónomos; a los derechos humanos y las libertades fundamentales del individuo; y a las cuestiones económicas, sociales y culturales.

Los ejemplos en que las N.U. han intervenido en materias que afecta al régimen gubernamental de un estado; o la administración interna de él, si no- numerosos son al menos distintivos. En el caso del régimen franquista, y por- medio de su resolución 39 (I), la Asamblea condenó al gobierno que dirigía - los destinos de España hasta que variaran sus dirigentes de historial totalitario. Examinó, en cuanto a Checoeslovaquia, los problemas implícitos a un - violento cambio de gobierno, y respecto a Grecia nombró a una comisión de ob-

servación que afectaba su soberanía. El análisis que en la aplicación del artículo 4 fracción 2 se ha hecho respecto a la admisión de nuevos miembros pudiera asimismo citarse entre los que implican una actuación en materias antes vedadas a un organismo internacional.

De esta voluntad del Organismo para intervenir, hemos de concluir que - en opinión de la mayoría no hay materias que,"perse", queden esencialmente bajo la jurisdicción del estado. Incluso a la misma naturaleza de un régimen -- político se atribuyen raigambres internacionales. Respecto al Consejo de Seguridad pudiéramos llegar hasta concluir que al formar parte de su agenda, todo hecho queda entonces fuera de la jurisdicción interna. Una diferencia asaz -- tenue entre el debate sobre jurisdicción y sobre el fondo aparece. Al hablar- de problemas que afecten el grado de independencia y soberanía de un país, -- que sugieran cambios gubernamentales, o en su administración de justicia,-resulta bien difícil separar el aspecto supuestamente procesal del de fondo. -- Uno y otro se confunden-dentro de la lucha política que entonces ocurre en el organismo internacional. Y esa lucha política es parte esencial del Organismo, pues este no puede -ni de hecho lo hace- actuar nunca en el vacío.

La guerra fría en que se han desenvuelto las N.U. ha permitido utilizar el 2-7 en sentido acorde con los intereses de las partes. La directiva que -- han adoptado las N.U. es, a pesar de todo, la de considerar que la citada fracción no constituye un óbice para el ejercicio de sus funciones y la persecu-- ción de sus fines. Más que en otros temas, este aspecto se revela en la am- - pliación constante de sus facultades al encarar la progresión de los territorios no autónomos hacia su autodeterminación.

Al firmar la Carta, algunos estados lo hicieron en la creencia de que - el Organismo que contribuían a fundar respetaría la situación que fundada en- hechos, privaba a su respecto. Fue evidente que los que aun conservaban el -- estatuto de metrópoli interpretaban el 2-7 como protegiéndolos contra toda in tervención en los asuntos referentes a la liquidación del sistema colonial. - No es esta la interpretación que le han dado los órganos de las N.U. Intervienen en problemas concretos, como los del Mahgreb, de Indonesia y de Chipre; - en problemas generales, como son la determinación de los territorios no autónomos, la obligación de remitir información sobre ellos, y llega hasta detenerse frente a auspiciar una conferencia regional de representantes de esos - territorios. El Consejo de Seguridad se rehusa a aceptar la excepción de previo y especial pronunciamiento en el caso de Indonesia, que procuraba delimitarse por una opinión consultiva de la Corte; y la Asamblea, una vez y otra - rechaza excepciones que parecieran indicar que el futuro de los pueblos bajo- el yugo colonial queda dentro de la competencia exclusiva de la metrópoli.

En principio, hemos de suponer que dichos organos no conceden a su actuación el carácter de intervención. En lo general o en lo particular, conciben la presión que ejercen sobre los poderes metropolitanos como propio a su jurisdicción. Hay una voluntaria y querida ampliación de la jurisdicción internacional. La razón que la apoya es, ni más ni menos, que una de las grandes corrientes históricas en las que vivimos. El régimen de preponderancia -- cristiano-occidental se viene abajo y las naciones que eran antes pupilos, -- apenas iniciándose en el sendero de la occidentalización, resultan maestros -

en su propio y diverso derecho. De no interpretar las N.U. como amplísimas sus facultades en materias coloniales, negaría una de sus fundamentales razones de ser. Hubiesen, lo que no es del caso, de conformarse con ser un elemento en el mantenimiento del status quo; en tanto fueron los vientos de fronda los que a-pesar de todo privan en la Carta.

Pero, ¿ no hemos de adivinar algún límite en esta actuación de las N.U. en pro de los pueblos sometidos a regímenes ajenos? No fundado en la jurisdicción, que siempre se ha ampliado. Sí en cuanto a lo político, donde es conve-- niente usar de tacto y discreción. Y sí también en cuanto a lo que propiamente pueda constituir un caso de autodeterminación, que puede y debe distinguirse - de la extensión artificial de una ola de emancipación hasta comprender territo rios que sociológicamente no son parte de los pueblos que se emancipan. Las -- negativas de la Asamblea General a intervenir en el caso de Irián Occidental - pudieran interpretarse en ese sentido; aunque con un poco de cinismo, no falta rá anotar que afirme que se trata de un caso de insuficientes votos, cosa que- puede haberse ya superado para 1961.

- Materia más amplia, quizá más delicada, la constituyen los derechos humanos. Hubo en efecto un proyecto que se desechó en San Fco. para que fuera -- parte integral de la Carta una Declaración sobre los derechos humanos. Todo a- lo largo del instrumento, sin embargo, se destacan referencias a las liberta-- des fundamentales del hombre: en el Preámbulo, en los artículos 1-3, 13-1-b, - 55-c, 56, 62-2, 68 y 76-c. Campo para la actuación internacional, por consi- - guiente, lo hay de sobra.

Convendría distinguir, por principio de cuentas, los esfuerzos para redactar esos Pactos que sobre los derechos políticos y civiles, por una parte,- y los socio-económicos por la otra, de tiempo atrás ocupan la atención de la - Asamblea General. Aquí se trata de la extensión voluntaria de la jurisdicción- internacional en materias hasta ahora consideradas internas. No es un problema que afecte la consideración que ahora otorgamos a la fracción vii del artículo 2.

A más de múltiples declaraciones y llamados, como lo es particularmente la Declaración de los Derechos Humanos, aprobada en 1948, las N.U. han actuado en este campo en forma concreta. Aquellas pudieran considerarse como elementos naturales en la ejecución de los grandes propósitos de la Carta. Estos, en cambio, presentan problemas más complejos. Cuando la Asamblea General ha condenado al gobierno de la Unión Sudafricana por el trato dado a los ciudadanos de origen indo-paquistano, por su política de "apartheid", o bien por las violacio-- nes a los derechos humanos ocurridas en los países de la Europa Oriental y en- la Unión Soviética, incurre de lleno en la posible crítica de que se trata de- una violación a la jurisdicción que los estados se habían reservado gracias a- la fracción vii del artículo 2.

Dos parecen ser los vertebrales propósitos de la Carta: mantener la paz y seguridad, proteger y aumentar las libertades y derechos fundamentales de la persona humana. Jurisdicción nacional en la primera no hay, gracias a las fa-- cultades que se conceden al Consejo de Seguridad. En cuanto al segundo, y aunque de modo implícito, hay por parte de los órganos de las N.U. decisiones pa-

radigmáticas de no dejar al margen de su competencia y fuera de su atención -- las violaciones que por su generalidad constituyen un obstáculo al desarrollo- de una humanidad pacífica y progresista. En cuanto a violaciones particulares, desde un principio el Consejo Económico y Social ha dado directivas claras a - la Comisión de Derechos Humanos. Esta no tiene facultades más que para tomar - conocimiento de las quejas que individuos particulares hagan de violaciones -- concretas, de avisar al estado acusado de la violación, de abstenerse de intervenir de uno u otro modo.

En cuanto la violación toma características generales, las N.U. han -- siempre afirmado su competencia. Quizá resulte improcedente procurar distin-- guir, de modo claro, el efecto moral que las recomendaciones de los órganos - de las N.U. tienen; y precisar por otra parte su fundamentación jurídica en e sa sentido estricto. Pero su decisión ha sido siempre la de manifestarse en - favor de una interpretación del 2-7 lo suficiente amplia para permitir su actuación. Se llega incluso hasta la suposición contraria de la que era prevalente entre los padres conscriptos: la de creer que en materia de libertades- fundamentales, a menos de prueba en contrario, ninguna materia es hoy día de- jurisdicción interna. Una y otra vez ha rechazado la Asamblea General la excepción de incompetencia y con claridad y constancia ha decidido en favor de- su propia jurisdicción. Reconoce que de la observancia de los derechos humanos depende a la larga la paz, y llega hasta pedir que algún estado suspenda, -- abrogue o modifique su legislación nacional.

A conclusiones diversas pero coincidentes llegamos si observamos el -- historial de los organos de las N.U. respecto a materias socio-económicas. -- Una inmensa labor es la desarrollada por la Organización. Ella lleva implícita cierta intromisión en aspectos hasta ahora considerados exclusivos de los- gobiernos. Recomendaciones sobre la maquinaria doméstica para promover el desarrollo económico; para utilizar los ahorros que eventualmente provengan del desarme en pro de pueblos hasta ahora pobres; para promover una atmósfera adecuada a las inversiones, para cumplir con el compromiso del pleno empleo; para reglamentar los precios de las materias primas, para llevar a cabo la re-- forma agraria, o para variar el estatuto de la mujer. Tantos temas que llevan consigo recomendaciones que hasta poco ha consideráranse materia de intervención, de formularse por parte de un estado hacia otro.

Muy tenue es en efecto la distinción entre materias internacionales e- internas. En materias tales como el desarrollo de la energía nuclear -y las - grandes facultades que lleva consigo la OIEA- o en aquellas referentes a la - Asistencia Técnica -por más cuidado que se ponga en llevar a cabo sólo los - planes proyectados por cada estado- confrontamos un campo en el que la soberanía nacional se bate en retirada. Pero al reafirmar su competencia, la Asam-- blea General se escuda en resoluciones de tipo general: no considera casos -- particulares ni se aparta de recomendaciones genéricas. Considera, y no sin - razón, que de actuar en forma de recomendaciones particulares en temas que no competen a la paz, que no violan los derechos humanos, daría un paso injustificado hacia la hegemonía mundial; y de paso destruiría la colaboración efectiva que le prestan estados miembros que se escudan en su soberanía.

La práctica que han seguido las N.U., injertada sobre la consideración

doctrinal de la fracción vii del artículo 2, nos lleva a conclusiones claras aun cuando sorprendentes. Se trata de un principio político, no de un mero - teonicismo; y a fuer de principio político, esto se ha interpretado en pro - del fortalecimiento de las N.U., como medio de dar vida a la Organización. - Tal como quedó incluído en la Carta, era un principio estrecho que debilitaría el todo de la Organización: tal como ha sido interpretado, es un portón- de hacienda por el que se han expresado muchos de los deseos, hasta entonces informes, de una humanidad deseosa del mejoramiento de todos y cada uno de - sus miembros. Por medio de una constante adaptación, el 2-7 ha dado vida al- articulado de la Carta, y ha permitido enfatizar propósitos y anhelos que -- pudieron haber quedado en la penumbra.

Cada órgano se ha convertido en juez de su propia jurisdicción. En sí mismo encuentra, pues, su única limitación, y en su falta de circunspección- su único peligro. Debe elevarse por encima de consideraciones políticas eminentemente momentáneas para llegar hasta desempeñar su papel primordial: el- de encarnar en parte los grandes anhelos de la Carta. Es así como ha resulta do -proyectado que ha sido sobre la realidad de un mundo que aun desde San- Fco. mucho ha variado- un gran instrumento en pro de la ampliación de la -- jurisdicción internacional. Se descarta de hecho su significado prístino -el de servir de cortapisa a una Organización que se temía demasiado poderosa- y sirve de enlace a los nuevos e inevitables anhelos comunes que la Carta ex-- presa.

En la trastienda de los ideales que encarnaron en San Fco. se hallaba en efecto el de una humanidad superior a la de toda época pretérita. Esta se ha ido expresando poco a poco; y aunque en multitud de casos parece lejano - ideal, encarna más hoy que en 1945. Una de las formas de encarnar es la de - otorgar bases axiológicas para permitir el desarrollo paralelo y ajeno a cho ques entre las naciones. Una de sus consecuencias es la de reducir la jurisdicción nacional en todo aquello en que resulte perjudicial a la comunidad.- El ejercicio del derecho lleva implícita la prohibición de todo abuso. Y en- esta limitadión progresiva de la soberanía, bajo la forma primera de negarse a considerar la jurisdicción interna como coto prohibido, ha sido fundamental la ampliación consciente y creadora que por parte de los organos de las N.U. se ha dado a la fracción vii del artículo 2.

CAPITULO DECIMOSEPTIMO

La Asamblea General,

Para consolidar sus fines y llevar a cabo sus propósitos, las N.U. -- cuentan con órganos que han sido instituidos directamente por la carta, en - cuyo caso forman parte de la estructura general de la institución; o bien -- con aquellos que pueden establecerse indirectamente; unos y otros constitu-- yen un conjunto variable y contingente que contribuye a la elasticidad de la Organización. Distinguimos entre los primeros a dos clases: los de orden general, como son la Asamblea General, el Consejo de Seguridad y el Secretaria do; a los que se aunan los de orden especial, tales como el Consejo Económi-

co y Social, el de Fideicomiso y la Corte. Unos y otros hallan su razón de ser en la finalidad misma que procura la Organización. A estos órganos y según lo requieren las complejas labores de las N.U., se añaden los subsidiarios -- que cada uno de los principales puede establecer, como lo preven los artícu-- los 22, 29, 68 y, en cuanto a la Corte, el 26 de su Estatuto.

Entre los seis órganos principales, resalta por su primacía la Asam- - blea General. De los demás recibe informes * -incluso del Consejo de Seguridad (12-2)- y fundándose en su mayor representación, y en sus raíces democráti-- cas, demuestra una vasta gama de potencialidades que día a día aumentan. Ale- jándose de la aristocracia de las grandes potencias, la Asamblea constituye - un órgano ideal para la representación de las pequeñas; es un nuevo elemento- en la configuración política del orbe y en su seno, esas pequeñas naciones de muestran un mismo sentido de responsabilidad que las que son más potentes.

Una cuidadosa mediación entre la idea aristocrática y la democrática se observa en la génesis de la Organización. En principio era al Consejo de Segu ridad a quien correspondía exclusivamente velar por la conservación y salva-- guarda de la paz. Poco a poco las vagas calidades de la Asamblea se han super puesto. Se establece el Comité Interino de la Asamblea; la prohibición de tra tar asuntos que están bajo la consideración del Consejo no resulta una norma- inflexible; se añade la resolución "Unión pro paz" y con cierto despego hacia el espíritu de la Carta, atestiguamos un claro cambio en el carácter de éste- y principal órgano. Ofrece mayores libertades que el Consejo para procurar un cambio pacífico en una situación dada, a pesar de que la recomendación es su- única arma. Y en la persecución de sus fines demuestra una fertilidad e inven tiva que llegan incluso a ser prejudiciales, en cuanto desconoce sus propios- precedentes. Es a este órgano toral al que ahora concederemos nuestra aten- - ción.

Para el Canciller norteamericano Hull, la Asamblea sería un auxiliar - para el Consejo en el arreglo de las disputas. Chapultepec procura ampliar -- las facultades de la Asamblea dado su carácter representativo. Y en Dumbarton Oaks (capítulo V, sección B) se le atribuye la consideración de los principios generales en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Sin em-- bargo toda acción coercitiva se reserva al Consejo, sea antes o después del - debate en la Asamblea. Queda particularmente a su cargo la promoción interna- cional en general. En San Fco. un bloque virtual de veinte pequeños estados - se esfuerzan por aumentar las facultades de la Asamblea, y logran incluir -an te la oposición de los grandes- los amplios términos del artículo 10. Mas no lo hicieron sin que la URSS advirtiera que en su concepto, la Asamblea care- cía de facultades para actuar en el mantenimiento de la paz.

A partir de la Francesa Revolución las relaciones internacionales de-- jan de ser una materia esotérica. Desde 1919 se supone posible aplicar a las - relaciones exteriores el proceso democrático representativo que se creía esen cial para asegurar la paz. Se quiere una opinión pública que sea partícipe en estos graves asuntos, y sin llegar a hacerla un cuerpo legislador, se concibe a la Asamblea General como algo que gozaba de parte de las facultades de la - Asamblea y de parte de las del Consejo de la Liga. Se apoya en la más amplia- base democrática, y no obstante sus muchas limitaciones, se la bosqueja como- un instrumento indispensable en la evolución pacífica de las naciones hacia -

un orden justo.

En las N.U. se nos presenta como un órgano colegiado que comprende a - todos los estados miembros. El derecho de un estado a formar parte de ella es congénito a su calidad de miembro. En desprecio de diferencias económicas o - militares, se funda sobre el principio de la igualdad: una igualdad jurídica- que tiene su pie en la idéntica responsabilidad de todos en la pacífica evolu ción del orbe. Desde un principio, en extensión ilimitada de la responsabili- dad directa, se observa en la Asamblea una gran desconfianza hacia todo cuer- po selectivo: comisiones y comités han de ser, si posibles, idénticos a la -- Asamblea misma. Peligra ante sus críticos y ante sus incondicionales admirado res, y constituye un cuerpo limitado mas omnímodo, que tienen en sus preceden tes sus únicas reglas y sus únicas normas.

Alrededor de la Asamblea General se crea una organización continua, -- que entra periódicamente en un debate público regular, que acepta reglas de - procedimiento prefijadas y que llega a conclusiones formales en el examen que hace de asuntos comunes. Da origen a una oratoria diplomática que crea nuevos -aunque antitéticos- problemas, y que requiere de la tradicional para llegar- a la coincidencia de las voluntades estatales, que son su última ratio. Pro-- sentiamos en verdad -como la calificara Dean Rusk, en 1954- una democracia - parlamentaria, que se apoya además sobre un secretariado internacional y per- manente, y que cuenta con misiones especiales y también permanentes. Estas -- constituyen importantísimo elemento: en la Liga no existieron como tales, o - no llegaron a desempeñar un papel importante. En las N.U. en cambio han cons- tituido lo que Hammersholt ha llamado "una conferencia diplomática permanente". Vastas posibilidades de negociación se abren; pero quedan frente al peligro - de la falta de especialización: la variedad de funciones puede ser tanta que- dicha conferencia puede llegar a ser mero amplificador de puntos de vista que serán por fuerza los del órgano especializado permanente, es decir, el secre- tariado.

La competencia de la Asamblea General se ofrece como extremadamente -- vasta. No podía ser de otro modo en estricta lógica, pues se trata del organo más representativo en toda la institución. Su jurisdicción descansa, princi-- palmente, en el artículo 10, que la faculta para discutir cualquier asunto ~~~ los límites de la Carta, o que se refiera a los poderes y funciones de cual-- quiera de los otros órganos. Compete pues a la Asamblea examinar cualquier -- argumento alrededor de un problema que pueda decirse internacional. Los siguien tes artículos son explicativos más que limitativos, salvo la restricción tem- poral que en favor del Consejo de Seguridad establece la fracción 1 del 12. - Aunque queda intacta, sí, la facultad del Consejo de determinar aquellas cues tiones que requieran la coqcción internacional.

Constituída la Asamblea, por la representación igualitaria de todos -- los estados miembros, se confronta el problema de la formación de la opinión- colectiva. A diferencia de la Liga, y en paso cuya importancia no puede exa- gerarse, se desecha el criterio de la unanimidad en favor del mayoritario. -- Una mayoría simple, calificada a veces, es suficiente para formar la voluntad general. La desviación del criterio que se funda sobre la soberanía entendida en su forma tradicional es asaz importante. Una configuración de la opinión - superior del cuerpo se delinea poco a poco. Se llega incluso hasta la figura, dentro

quizá extremosa, de considerar como obligatorias reformas a la Carta que pudieran destruir la Carta misma (artículo 108). En cuanto a los votos calificados, descansa la Asamblea en las prescripciones contenidas en el artículo 18, que fijan las cuestiones que por su importancia requieren una mayoría de dos tercios, y fija la forma de determinar aquellas otras cuestiones en que también se requiera un voto preferente.

Las votaciones en las Comisiones de la Asamblea -y salvo la reconsideración de un tema- son siempre adoptadas por mayoría simple; la votación preferente rige sólo en la plenaria (arts. 85-7, 124 y 126 del Reglamento de la Asamblea General), lo cual motiva multitud de argucias diplomáticas que van desde la fineza de los grandes delegados, hasta las trampas un tanto burdas de quienes no aspiran a la grandeza. No poco ha molestado a algunos exégetas esta igualdad del voto dentro de la Asamblea, y en vano han procurado elevarse hasta un sistema de voto calificado de acuerdo con la potencia del votante (sea económica, militar, monto de la población, u otro elemento del poderío nacional). Es claro que en sí, los triunfos de votación son ilusorios. Son verdaderos lotófagos quienes cifran sus esfuerzos en obtener triunfos de votación que en sí nada representan; porque la diplomacia parlamentaria debe conducir a acuerdos gubernamentales concertados, y se funda en la capacidad de cada estado de contribuir al mantenimiento de la paz, así como a diferencias reales que la mítica igualdad no llega a desconocer.

Políticas son las funciones esenciales a la Asamblea General, como lo son las del Consejo de Seguridad. Existe en principio una diferencia: éste queda constituído para resolver problemas graves cuya continuación sea incompatible con la paz; aquella procura más bien la promoción de los elementos constructivos que se hallan en la comunidad internacional y que no han podido florecer; su punto de partida es más amplio, las soluciones constructivas a las que aspira, concebidas de modo más mediato. Sin llegar a la revisión de los acuerdos que no eran justos o aplicables, la Asamblea se funda en una variación que le da mayor flexibilidad. Y dentro de ella, delibera (arts. 10, 20), administra y coordina (57,58,60,101,87,88,22), elige los miembros electivos de otros órganos (23,61,86-c,97), admite a los nuevos miembros (4), aprueba el presupuesto de la Organización (17,18,19) inicia la consideración de las reformas a la Carta (108,109) y aplica sanciones (5,6); puede, por último, pedir a la Corte opiniones consultivas (96).

Como una legislatura -que no lo es- la Asamblea procede por medio del debate y del voto. Es pública en sus funciones, pero descansa en acuerdos privados; se apoya en la Carta, que es instrumento jurídico, pero vive de la política. Tiene la aptitud para actuar, a veces al menos, como órgano representativo de la opinión mundial, y son evidentes sus capacidades magisteriales (art. 11, 1). El peligro consiste en que le es muy fácil hacer declaraciones condenatorias de tipo general que son irritantes y que carecen de valor alguno. Se extiende asimismo a la consideración de problemas específicos sin limitarse al debate de principios generales. No es parlamento, y sus decisiones no se parecen en nada a disposiciones legislativas internas; pero con apoyo en esos principios generales, puede hacer recomendaciones al Consejo de Seguridad, a los otros Consejos, a los estados miembros; se halla en aptitud de analizar cualquier problema que éstos o aquéllos le aporten; -

puede a su vez remitir al Consejo respectivo cualquier problema de interés general, o enviarlo al de Seguridad, si afecta la paz; y si bien tiene la cortapisa de no poder intervenir cuando actúa el Consejo de Seguridad, recibe de éste informes anuales y está en aptitud de cooperar con él. En cuanto a la preservación de la paz, tiene una delicada investidura, análoga a la del Consejo de Seguridad, aunque no excluyente en favor de éste (art. 35,2), pues la paz compete a todos los estados miembros. La armonía entre uno y otro órgano resultan evidentes de los arts. 14 y 34, aunque la Carta no le da a la Asamblea la facultad de emprender una acción coercitiva directa. Es aquí donde la función de la Asamblea es complementaria de la del Consejo, si bien no puede decirse que la proposición contraria sea también verdadera (arts. 11,12 y 14)

Como cuerpo electoral es la Asamblea principalísimo órgano. A veces de consuno con el Consejo de Seguridad; como único buena parte de las veces. Y los varios criterios que giran alrededor de la adecuada distribución geográfica y de la importancia de los países, hacen esta función una de las más delicadas. En la coordinación de las labores de la Organización se ostenta como órgano supremo (15 y 17-3) y destaca el impulso que a la cooperación internacional, (en términos político-jurídicos y económico-sociales) estampa el art. 13. Difícil es precisar el concepto de supervisión, dentro de la natural autonomía que guardan los órganos principales; pero las facultades de la Asamblea, que airosamente liga lo técnico a lo político, destacan en los arts. 60 y 85.

Que la Asamblea General tuvo como su modelo la Asamblea de la Liga es verdad de perogrullo. No sólo por la cercanía de uno y otro intentos internacionales, sino por que aquella constituyó una verdadera innovación en materias internacionales. Para cumplir su cometido se sirve de instrumentos, y se vale de sus órganos. Entre aquéllos se cuenta el de la investigadión, que para un cuerpo tal y como lo es la Asamblea, ofrece inmensas dificultades, pues el tiempo, la integración y la labor misma de investigación dada la calidad de los representantes, resultan casi prohibitivos. De allí que se valga por lo general de los informes que le proporcionan los otros órganos;el Secretariado, en este particular, ha llenado un hueco real, y aumentado en consecuencia su original importancia.

En cuanto a lor órganos, se vale de cuerpos específicos creados con un propósito claro: jurídico, como la Comisión de Derecho Internacional; político, como la Pequeña Asamblea; o técnico, como es la Comisión de Administración y Presupuesto. Se trata de cuerpos que actúan de modo permanente y que no se sincronizan con las sesiones anuales que celebra la Asamblea General. En este caso, procede a integrarse de modo distinto, para poder llevar a cabo sus funciones. Se subdivide por consiguiente en siete comisiones (la Política, la Política Especial, la Económica, la Social y humanitaria, la de Territorios no autónomos, la de Presupuesto y la Jurídica) que están compuestas por todos los miembros de la Asamblea. Nos hallamos pues en presencia de refracciones que en nada alteran la composición o fuerzas de la Asamblea. A estas se le superpone una Mesa (o Comité Directivo o de Coordinación) compuesta por los siete presidentes de las Comisiones, trece Vicepresidentes (que la Asamblea eligo directamente fundándose en una adecuada distribución geográfica y contándose entre ellos las grandes Potencias), y

el Presidente de la Asamblea, que "intuitu persona", elige para cada sesión (sin recaer esa elección en un representante de los grandes).

Tiene el Presidente de la Asamblea un papel de extraordinaria, aunque no aparente, responsabilidad. De sus hechos depende en buena parte el éxito o el fracaso de las sesiones, y en su elección coinciden una abigarrada serie de intereses, que no siempre son adecuados para elegir a la persona más capacitada. Se supone que se eleva por sobre su Delegación y los intereses inmediatos de su país; rara vez logra hacer esto, y tampoco es extraño que use su alto cargo para apoyar las argucias, ocultar las debilidades, promover los intereses de su país o de su bloque. Debiera ser un cargo demasiado alto para un político; mas no ha logrado desprenderse de la dura rai- grambre que precede a su elección y de hecho la condiciona.

Las Comisiones eligen sus respectivas Mesas, y entran en la elección de los respectivos funcionarios los mismos elementos -mediatos y limitados,- y por su aspiración permanentes- que esconden las grandes funciones del Presidente de la Asamblea. A la Mesa de la Asamblea corresponde el examen de todos los propuestos temas, y eleva un informe a la Plenaria, respecto a la inclusión y distribución de los mismos. Pero nada obliga a la Plenaria a respetar las decisiones de su Mesa, y es posible reabrir el debate sobre la inclusión de un tema dado, o bien sugerir algún cambio -que por lo general no se discute- sobre el reparto de ellos.

El Programa o Agenda de la Asamblea General se integra pues con apoyo en la recomendación de la Mesa. Ciertos temas se incluyen por pertenecer al natural desarrollo de la Organización, como son los que competen a la labor de supervisión de la Asamblea. Otros provienen de la petición de éste o aquél estado. Es difícil determinar la conveniencia de que cualquier tema, independientemente de su lugar y tiempo, pase a ser objeto de debate por parte de la Asamblea. La actitud de algunos miembros de apoyar siempre la inclusión de un tema, por el hecho de haber sido propuesto por otro estado, es quizá a la larga peligrosa; no necesariamente se fortalece la Asamblea por tener demasiado quehacer, ni el tener que considerar un tema, inconveniente en ese instante, la fortalece. No es tampoco fácil precisar hasta qué punto la consideración procesal preliminar pueda distinguirse de la del tema en su esencia:- ambos se hallan de tal manera ligados, que en la práctica procedimiento y sustancia se muestran inseparables.

Norma es, para que la Asamblea considere un tema, que el estado proponente lo sugiera por medio de un sintético memorándum. No es costumbre que este sea redactado en términos jurídicos, sino que se concreta a una escueta exposición de la cuestión, reservándose el derecho de exponer sus detalles en el curso del debate. Porque a semejanza de la diplomacia griega -aunque- mucho se ganaría de tomar como modelo las peroratas que reseña Tucídides- la parlamentaria se funda, crece y desarrolla, por medio del debate. Procura convencer, sino al adversario, al menos a la opinión doméstica -o a los aliados-, de la bondad de una posición dada. Anhela consolidar la que se cree es la política exterior de un país por medio de decisiones coherentes y sucesivas. Es, con todo, un debate ordenado en que las disgresiones y las cuestiones repetitorias, o los incidentes abusivos, son escasos. Máxime si nos refe rimos a las prácticas de ciertas Comisiones, donde el mayor peso de las cues

tiones descarnan al debate de casi todo lo superficial.

Este debate ocurre en las Comisiones, y en la Plenaria también, cuando las Comisiones informan sobre su consideración de los temas. Pero a éste precede la larga sucesión de exposiciones monologadas que ha dado en llamarse "debate general". Es, sin embargo, un acontecimiento de primordial importancia: constituye un barómetro de la situación política del orbe, y es a la vez una válvula de seguridad para multitud de paises, que pueden satisfacer a su opinión pública expresando quejas o manifestando anhelos que sería peligroso pasar en silencio. Mucho tiene de inconexo y la repetición es su vicio. Pero dentro de la composición compleja y contradictoria de un cuerpo colectivo en que participan naciones de los mas variados antecedentes y con los mas encontrados propósitos, tiene un carácter insustituible y es parte integral de los grandes fines políticos que persigue la Asamblea General. Algunos de los discursos aquí pronunciados -los de las grandes potencias, o de algún estadista de extraordinario relieve- ampliamente lo justificarían, sino hubiese los otros y susodichos elementos.

La Asamblea tiene como función tomar una decisión mayoritaria sobre los temas que integran su Programa. Con apoyo en las amplísimas facultades que le otorga la Carta, puede tomar decisiones que afecten a un país dado, a algún sector de la comunidad internacional, o bien a problemas orgánicos de todo el cuerpo político de las naciones. Estas decisiones las apoya en votaciones que -como queda dicho- constituyen novedades en los anales diplomáticos. En medio de los vocablos que integran estas resoluciones se procura que la política de un país destaque y sea aceptada por los demás; que quede abierta la puerta a una reconciliación de puntos de vista opuestos; que se auspicien, en fin, posibles medios para encauzar un problema, o dejar sentada la posición mayoritaria respecto a una determinada crisis. Es posible que la Asamblea acepte discutir un tema, y que de su discusión no salga resolución alguna; es posible que se abstenga incluso de discutir un tema ya aceptado; pero uno y otro casos son la excepción: la regla es que la resolución sea el natural pendiente del debate. Es costumbre, en cuanto al procedimiento, discutir un tema en general, escuchar después las varias resoluciones que uno o varios estados puedan proponer, y discutirlas conjunta o separadamente. Se llega después a la votación, en que las reglas procesales motivan mil y un resquicios donde el ingenio de los delegados se apoya para llevar adelante sus fines inmediatos.

La recomendación constituye el medio del que la Asamblea General se sirve para expresar la voluntad colectiva que lo anima. Es algo más que una fórmula que encierra el sentido del debate; tiene claros propósitos políticos y persigue como fin alterar la actividad de uno o varios sujetos internacionales a los que se dirige. Mucho se ha debatido sobre su carácter jurídico obligatorio. En el mejor de los casos este puede ser implícito: escudaráse dentro de las decisiones que dentro de las amplias facultades que le otorga la Carta, puede adoptar la Asamblea. Parece, por otra parte, que se trata de aplicar normas fuera de lugar a este tipo de decisiones. A fuer de órgano político, la Asamblea llega hasta determinar su actitud frente a cierto problema. Sus efectos son claros y precisos, y parece descentrada la cuestión de preguntarse sobre su juricidad. Lleva implícito un grave poder moral, compele incluso a actos jurídicos ciertos y precisos, y su sistemática violación puede condu-

cir a la aplicación de sanciones por parte de la Organización hacia el miembro en rebeldía. Si a esto quiere llamársele una obligación solamente moral, enhorabuena; pero sus efectos ciertamente que van más allá de lo que generalmente se fija como características de la obligación moral.

No se conciben las resoluciones de la Asamblea General como legalmente obligatorias, y se escudan los exégetas en la forma precisa en que la obligatoriedad de las decisiones del Consejo de Seguridad queda fijada en la Carta (arts. 24-5) Con apoyo en las fracciones 2, 3 y 5 del artículo 2, la Asamblea ciertamente se preocupa por incrementar su obligatoriedad. Se quiere interpretar sus decisiones como catalizadores de la opinión pública mundial, y aunque el Consejo de Seguridad se ha rehusado a constituirse en el brazo secular de la Asamblea (caso de Palestina) se percibe en ella un movimiento -- constante hacia el incremento de la obligatoriedad de sus decisiones. Para - ello cuenta con la evidente fuerza que la acompaña, con su progresiva extensión en cuanto a membrecía y funciones, con el hecho incontrovertible que -- ningún país por ajeno que se sienta a la Organización en sí, o a su competencia sobre el problema concreto al que la resolución se refiere, puede pasarla por alto. La línea divisoria entre lo jurídico y lo moral se hace cada -- vez más ténue en cuanto a decisiones en un mundo en que campea aún la soberanía estatal, y ante una Organización en la cual las facultades ejecutivas -- del Consejo de Seguridad han quedado reducidas a su extremo.

Las resoluciones que adopte la Asamblea General pueden referirse a -- los principios generales de la cooperación internacional; o bien, a las me-- didas específicas que considere oportunas para el arreglo pacífico de una -- cuestión determinada. En su elaboración, deben servirle de guías estos principios cardinales: recomendar medidas que faciliten el acuerdo entre las -- partes; evitar recomendaciones que en su generalidad escondan la imposición- de una opinión mayoritaria. Porque no es la Asamblea un legislador internacional, y el profundo error en que la mayoría con frecuencia incurre consiste en olvidarse del puente que separa la recomendación de su ejecución. En- materias internas este puente ha llegado a esfumarse; pero dentro del ámbito internacional, susbsite con todas sus características.

Además de la multitud de resoluciones que pueden comprenderse bajo el genérico título de promover el mejor entendimiento entre los países, y aumentar el bienestar de la humanidad, la Asamblea ha aprobado resoluciones sobre la violación de derechos y libertades fundamentales del hombre, sobre esfuerzos que propenden a crear nuevos ordenes políticos, sobre medidas para prevenir la agresión, sobre el arreglo pacífico de algunas *las controversias. Bien escaso es su éxito en cuanto a la primera categoría; no ha habido acceso directo a los pueblos, a veces ha parecido un reto a los regímenes gubernamentales acusados. En cuanto a la segunda categoría, encontramos los más notables éxitos: la Organización ha intervenido en areas alteradas, ha desempeñado principalísimo papel en coadyuvar a la autodeterminación de los pueblos,- ha dirigido sus resoluciones hacia la solución pacífica de dificultades con- las metrópolis, ha ido mucho más allá que la Liga. Relativo pero importante- es el éxito que ofrece la tercera categoría; aunque la Asamblea no se constituyó como el órgano adecuado para resolver los problemas de la seguridad colectiva, ha logrado oponerse a agresiones claras y lamentables. En cuanto al arreglo pacífico, sus esfuerzos los ha dirigido a lograr que desaparezcan -- de

los motivos de las disputas; con apoyo en los artículos 10 a 14 no establece distinciones entre las formas tradicionales de los buenos oficios, la mediación o la conciliación. Con un máximo de flexibilidad y un mínimo de formalismo, ha coadyuvado a la desaparición de problemas peligrosos; pero lo ha hecho más en forma indirecta: presionando sobre las partes para que ellas mismas encuentren una solución. A veces se ha servido de otros órganos -Secretariado o Corte- pero por lo general se apoya en el peso existencial -- que lleva consigo cualquiera de sus resoluciones.

Hasta las cuestiones orgánicas se ha extendido la Asamblea General.- Considerable éxito encontramos en sus resoluciones. Porque ante la acción - de situaciones diversas de las consideradas por la Carta, ha aportado la-- reacción que le permite su estructura y le asegura su substrato político.La Asamblea, como cuerpo político, ha procurado influir orgánicamente sobre la conformación misma de las N.U. Frente al Consejo, ha procurado determinar - qué problemas son, dentro de la vida de aquél, procesales a fin de limitar- el uso y el abuso del veto. A sí misma ha procurado fortalecerse por medio- de torales decisiones: la que creó el Comité Interino, que pretendía suplementar, ya que no suplantar, al Consejo de Seguridad. Y fundamental en su - importancia y cenital en sus consecuencias, la 377 (V)denominada Unión pro- paz.

El Consejo de Seguridad, sobre cuyos hombres descansaba el mantenimiento y preservación de la paz, se mostraba incapaz de así hacerlo. Fundado sobre la presupuesta unanimidad de las grandes potencias, no podía actuar frente a su división. En consecuencia, confronta la Asamblea el siguiente - dilema: o bien permanece impávida ante una situación política no prevista - en la Carta, o bien hace uso de facultades implícitas para elevarse hasta - la consideración toral de los movimientos nacionales que ponen en peligro - la paz. Decidióse por la segunda alternativa, y por medio de su resolución- 377(V) varió el equilibrio entre los dos grandes órganos de las N.U. en que se fundaba la Carta. Fue una alteración en favor suyo, pero no ante hechos- ya presupuestos. Confrontaba un vacío político que podía resultar fatal a - la Organización misma. Y crecia para llenar ese vacío y actuar, de consuno- con el espíritu de la Organización, aunque en contra de la división de funciones que presidiera a su creación. La vieja regla jurídica de interpretar las normas do un instrumento en sentido de su validez, y no de su negatividad, era una vez más prevalente.

Esto cambio traía implícito una maquinaria que se encuentra en la susodicha resolución: la Comisión de Observación de la Paz, y las medidas de- coacción que harían posible las recomendaciones de la Comisión de Medidas - Colectivas. Aquella no se mostró como el hafiz de la tranquilidad del orbe, y ésta por su parte fue incapaz de alinear, en pro del mantenimiento de -- propósitos generales, fuerzas internacionales. Con todo, la Asamblea adquirió una preeminencia en estas materias de seguridad colectiva que revelan - una franca divergencia del equilibrio original en la Carta. Autoridad y parte, a pesar de la ingente y agresiva soberanía de los estados miembros, la- Asamblea actuaba para llenar un vacío que la práctica, no ya la letra de la Carta, motivara. Y en esta virtud, como órgano capaz de superar las fallas- del voto privilegiado de las cinco grandes potencias, la Asamblea ha actua-

do con oportunidad y eficacia. Las varias crisis en el Oriente Medio, en el - Africa, demuestran la bondad de sus propósitos y la fuerza de sus decisiones. Y los propios casos en que la Asamblea no ha podido resolver las controversias, más que otra cosa señalan las limitaciones del medio internacional en - el que las N.U. se desenvuelven.

La Asamblea General aprueba alrededor de cien resoluciones al año. Si- bien muchas refiérense a problemas secundarios o pasajeros, otras señalan los problemas señeros que confronta nuestro mundo. Desean los países influir en - ellas; dentro de la misma Organización, por razones de prestigio; fuera de -- ella, con el objetivo de fortalecer o de dar una mayor base de sustentación a su exterior política. Procuran pues influir en dichas resoluciones para hacer las acordes con sus propios objetivos. Para lograrlo, confrontan dificultades provenientes de la composición de la Asamblea y de la singularidad de los votos. Una gran potencia puede permitirse permanecer aislada ante una mayoría - que le es contraria, y no por ello menguara su prestigio. Pero esta posición- de protesta mal conviene a las pequeñas. De todas estas variadas necesidades- surge la política de grupos, bloques, coaliciones y conventículos dentro de - la Asamblea General.

Algunos roussonianos, en espíritu al menos, se lamentan de que estas - agrupaciones se interpongan entre los votos nacionales y las resoluciones finales. Presuponen que hay cierta artificialidad en estas asociaciones, y explican su ser como provenientes de factores geográficos, históricos, regionales o comunales, o incluso temporales. Esta asociación se institucionaliza, y pintan a inocentes estados, partes de un grupo, y perpetuamente arrastrados - en su seguimiento, incluso en contra de sus intereses. Tal pareciera que se - pierde la gravedad del interés nacional.

Es erróneo y hasta peligroso suponer que los bloques tienen otro origen que la asociación de intereses por parte de un grupo más o menos numeroso de estados. Sus respectivas políticas, al confrontar los problemas de las N.- U. y de la Asamblea en especial, actuan de modo uniforme. Es posible que haya entre ellas una potencia hegemónica, y no es raro hallar como origen de la -- agrupación una coincidencia histórica, sentimental o geográfica de intereses. Su estructura estriba en expresar sus derechos como parte de la Asamblea de - modo uniforme, y sus fines, hacer que este cuerpo actúe conforme a sus intereses. No creo pues que podamos hablar de otra cosa que de asociaciones temporales de estados que por reaccionar de modo similar, o incluso idéntico, ante - los problemas de los que se ocupa la Asamblea, constituyen grupos de presión.

Su temporalidad y el carácter ocasional de su unión se revelan si examinamos como transpasan los diversos prismas que constituyen las grandes - - corrientes políticas de nuestra época. Porque el orbe y las N.U. adveran los- grandes choques de la guerra fría, de la pobreza de la mayoría de los países, de la desintegración colonial, del desarrollo gigantesco y maléfico de los -- modernos armamentos. Aliados a estos vienen los problemas de tono menor: choques raciales -consecuencia del colonialismo-, de religión, y la pugna por - posiciones en los puestos electivos de la Organización. Y la reacción de los- bloques ante estos diversos problemas revela la diversidad de su composición, lo eventual de sus ligas y lo accidental de su uniformidad. En uno de ellos,- el soviético, la uniformidad es perenne; pero los demás revelan lo limitado -

de sus alianzas. El bloque afro-asiático, el más importante por su número y - por la población de los países que representa, actúa de modo distinto según - se trata de asuntos coloniales, donde revela lo unívoco de su vocación, o de- elecciones, o de problemas de la guerra fría. El latinoamericano concentra lo uniforme de sus propósitos en cuestiones electorales y en defensa del idioma- castellano. Otra es la coherencia de estos varios bloques al encarar los pro blemas de lo que los países ricos deben otorgar a los pobres.

No jugaron estas influencias en la Liga. Entonces se trataba de occi-- dentalizar a un mundo; ahora se acepta que son varias las civilizaciones que- conviven sin eliminarse. De allí que no sea improcedente el preguntarnos so-- bre el futuro de estas asociaciones, en las que algún autor pretende incluso- ver embriones de partidos políticos. Esta coagulación supranacional parece un fenómeno inevitable. De otro modo, cada país se encontrará sujeto a los alti- bajos de un voto que no puede ni remotamente controlar. No creo que altere el carácter esencialmente político de un cuerpo como la Asamblea, ni tampoco que la sujete a influencias que le sean o contrarias o que destruyan su carácter- de gran cuerpo democrático de las N.U. A través de los bloques podrá irse for mando esa opinión mundial sobre la cual habrá de fundarse toda resolución de- la Asamblea que pretenda ser eficaz. Y la presencia de estos grupos puedo, en lugar de servir de óbice, coadyuvar al logro de ellos.

Pudiera percibirse cierta oposición a estos bloques por parte de las - grandes potencias. Porque a río revuelto, ganancia de pescadores. El peso gra vital de los votos de las grandes es más eficaz cuando las pequeñas no están- organizadas. Cuando sí lo están, es la situación contraria la que prevalece.- Y ante el conjunto de votos del bloque afro-asiático, luce mal el de los E.U. si no procura acompañarse de otros; o disminuyen en importancia los de las -- naciones que se ven obligadas a seguir la hegemonía soviética. Quizá precisa- mente en ello estribe el desarrollo que se advirtió en la XV Asamblea, episo- dio llamado de la diplomacia en la cumbre. Porque si se advierten los efectos que trajo consigo la presencia de tantos jefes de estado o de gobierno en di- cha Asamblea, podrá verse que se procuró --e incluso en algunos casos se lo-- gró- desviar un poco la corriente general, es decir, la mayoritaria. Los cam bios pues hubieron de ser útiles a aquellos países, principalmente la URSS, - que está en minoría y que no obstante sus esfuerzos ve que se alejan de su li derazgo una serie de importantes problemas, como es el del coloniaje. A la in fluencia de mayorías organizadas se opone pues la de las grandes personalida- des. Y es que a pesar de su número, la Asamblea es particularmente apta a su- frir la influencia de estas grandes personalidades, como más de un país ha -- observado y utilizado en provecho propio.

De entre los órganos principales de las N.U. es la Asamblea el que ha- encarnado de modo más firme. Es también el que ha mostrado mayor feracidad. - Siempre presente permaneció la posibilidad de que la fuerza sea imprescindible requisito de la vida internacional. En ese caso la balanza parecerá inclinar- se en favor del cuerpo aristocrático, hacia el cual las grandes potencias con servan su congénita inclinación. Pero si la Organización evoluciona hacia los senderos de presión moral, hacia los cuales apunta, será el cuerpo democráti- co y genérico el que ofrecerá mayores posibilidades futuras. Su limitación es triba en ella misma sea la que se modere. Toda resolución es un medio, y no - un fin. Y para llegar a ese fin, habrá que contar con la convergencia de vo-- * que

luntades, no sólo de la mayoría que omite el voto afirmativo, con la opinión mundial y con las partes directamente interesadas en el conflicto, sino además con esos votos de las grandes potencias que aunque no distintos, si revelan un carácter específico propio. La Asamblea enfatiza la interdependencia. Y ella sólo encarnará si se evita hacer de las votaciones campos donde puedan tomarse las pírricas por victorias cesáreas.

La crisis constitucional ha favorecido a la Asamblea. Otro tanto puede decirse de las consecuencias mismas de su actuación política, como son precisamente los muy numerosos nuevos estados que ahora la integran, y que son hijos suyos. Se ha revelado pues como el canal más apto para encauzar la colaboración de las pequeñas potencias. Pero si éstas actúan con íntimo sentido de responsabilidad, en cambio no se muestran tan deseosas de tomar sobre sus hombros las responsabilidades consecuentes, como sí lo están las grandes potencias. Una y otra vez vemos reacciones de aquéllas que debilitan a la Asamblea: se rehusan a enviar fuerzas que internacionalicen la acción de las Naciones Unidas -el número de contribuyentes, en Gaza o en el Congo- es bien pequeño- o bien conciben como disparatado que sobre sus endebles economías nacionales se superpongan las adicionales, aunque mínimos gastos implícitos en conservar una paz ajena a la hegemonía de los grandes. Es pues sobre estas pequeñas naciones sobre las que descansa, no sólo una Organización que consideran propia, sino responsabilidades que deben considerar propias también. Y esta elevación por sobre las sombras de un neutralismo preterito, bajo el acantilado de las grandes potencias que no siempre en silencio se confrontan, resulta extraordinariamente delicado.

La Asamblea se ha visto obligada a confrontar problemas para los cuales la Carta no la había armado. Incluso, dentro de la preponderancia de la responsabilidad de las grandes potencias en la conservación de la paz, observamos un significativo hueco: sobre los miembros pequeños, en ausencia de convenios especiales con dicho Consejo, no recae ninguna obligación para contribuir al mantenimiento de la paz. Descansa sobre la Asamblea el llenar ese hueco; por medio de las varias resoluciones que quedan mencionadas lo ha hecho; pero la magnitud de los esfuerzos es aun insuficiente para elevarse hasta esa democracia internacional en acción que parece ser el ideal de la mayoría. El crecimiento de su riqueza y el desarrollo de su influencia hacen que las Grandes Potencias pronto se alejen de su neutralismo y dejen de considerar con indiferencia incluso hechos aparentemente inconexos, que ocurren más allá de sus fronteras. Es esta evolución la que hoy día se precisa para hacer de la Asamblea, y respecto a la responsabilidad de los estados pequeños, ese órgano ejecutivo de que precisa el gobierno del orbe por los más. Y para esta evolución, no cuentan los pequeños con el aliciente del interés propio. Por lo que habrán de descansar, más que los otros, en su sentido de unidad y su amor por una humanidad pacífica y justa.

CAPITULO DECIMOCTAVO

El Consejo de Seguridad.

La segunda guerra mundial termina gracias a la "gran alianza". Los estadistas que han guiado a sus países a la victoria proyectan la paz fundándose en la continuidad de esa coalición. Así como ocurre con anteriores proyectos de organización internacional, se fundan en la victoria y plenean la paz con apoyo en el mantenimiento de la coalición victoriosa. A diferencia de la Sociedad de las Naciones -en las que varias grandes naciones se encontraron ausentes- se proyecta construir tomando como arquitrabe la existencia de un centro de poder en manos de unas pocas naciones. Los cancilleres de la URSS y de los E.U. en San Fco. insisten en que el mismo fundamento de la victoria, en calidad de axioma, servirá para la paz. Piedra angular del nuevo sistema que elaborarse quisiera fue pues el Consejo de Seguridad.

No era este sistema tan precario e ilusorio como pudiera*parecernos. Equivalía al reconocimiento de los grandes hechos políticos. Era piedra angular sobre la cual podían elaborarse las más benéficas hipótesis. Como Roosevelt lo expresó en varias ocasiones, de no pensarse en esa unidad, el orbe viviría épocas trágicas. Los acuerdos logrados en Yalta llenaron de exultación a los E.U. Pero a poco se observaba lo precario de esa unidad conseguida bajo de la amenaza de un poderoso y común enemigo. Graves divisiones principian a perfilarse; en mayo de 1945, en una comunicación al presidente de los E.U.,el primer ministro de la Gran Bretaña habla de una "cortina de hierro" que desciende sobre buena parte de Europa.

El cisma entre los hacedores de la victoria existía ya al plantearse la conferencia de San Fco. Tenían sin embargo conciencia de peligros comunes, y es patente su deseo de evitar la escición. Una semblanza de unidad entre ellas subsiste; con frecuencia se defienden posiciones semejantes e incluso el problema del voto preferente (o veto, pues la Real Academia acepta como buena la connotación vulgar que se da al vocablo) se trata con sumo cuidado. Se observa desde entonces un cambio significativo: la Carta no es apéndice de la unidad de las grandes potencias; pero se confía en ella como en un instrumento capaz de evitar la repetición de pasadas hecatombes. Se estiman las N.U. como un terreno propio para desarrollar la convivencia.

Los problemas mundiales se han agrandado en su contexto; en su extensión, se han reducido. Se cree imposible concebir una política internacional unilateral, y convienen, grandes y pequeños, en concebir la paz como un problema por esencia mundial. Todo estado debe participar en ella; resalta la igualdad soberana; pero destaca la responsabilidad primordial de las grandes potencias en el mantenimiento de la paz. El Consejo de Seguridad, destaca pues como ese organo de las N.U. sobre el cual recae la principal responsabilidad para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Con apoyo en pasadas experiencias, se quiere hacerlo un órgano capaz de actuar, de tomar decisiones urgentes con la capacidad de ejecutarlas de inmediato. Queda a su cargo el inducir a los estados a soluciones pacíficas, por medios tradiciona-

manera

les que constituyen un amplio arsenal, y también la capacidad de hacer uso de la fuerza militar para mantener la paz. (capítulos VI y VII de la Carta)

Se ratifica el instrumento mundial. Pero la situación política sigue variando. Una mera semblanza de unidad aparece en la conferencia de Potsdam. Pronto se desvanece. El fin de la guerra deja en calidad de inminentes los grandes problemas que el uso de la fuerza no había podido resolver. Se pone fin a la apariencia de una alianza. La cooperación incluso deja de ser teórica. Y se habla de firmeza y de paciencia, de una política de contención contra el antiguo aliado.

Cae el Consejo de Seguridad, el primero, bajo el nuevo ambiente de la guerra fría. Por definición había sido concebido como un cuerpo para mantener la paz, por el acuerdo de las grandes potencias. Por definición se había hecho caso omiso de la hipótesis del choque entre esas potencias. Y eso es precisamente lo que ocurre, y desde un principio. Irán, Grecia e Indonesia -menos éste último caso- revelan esos choques frontales que llenan de pasmo al mundo. El retiro de las tropas franco-británicas de Siria, el nuevo caso iranio motivan el uso del veto; hacen ver que el supuesto no había encarnado. El nuevo orden de cosas en Europa se fija por medio de los tratados de París y por la ausencia de ellos respecto a Alemania. A ellos se añaden la doctrina Truman y el plan Marshall y dentro de la bipolaridad se crea una ilusión de equilibrio. Se pierde la confianza en el Consejo de Seguridad, y se principia a hacer uso de pactos regionales, de defensa colectiva, destruyendo de hecho el ideal de universalidad al que la Carta rindiera homenaje, y volviendo a la división del mundo en regiones y esferas de influencia. Las variaciones del equilibrio de poder en el Extremo Oriente motivan la crisis sínica dentro de la Organización, y en el acomodamiento subsiguiente, la guerra coreana; limitada y localizada, como fue, demuestra la imposibilidad de que sea el Consejo de Seguridad el que actúe como hafiz de la paz universal. Proyectos como el "Plan de Veinte Años" del primer Secretario General, se archivan; y ante la patente incapacidad del Consejo de actuar de consuno para preservar la paz, principia a ponerse énfasis en las labores de la Asamblea General. Apenas cinco años después de establecido, el Consejo de Seguridad entra en una penumbra: una penumbra que era fundamentalmente opuesta al ideal con el que había sido establecido; una penumbra que obliga a considerar otros medios para preservar una paz que cada vez parece menos estable.

Los padres conscriptos habían supuesto una Asamblea General que trabajara, incansable, por el mejoramiento de la humanidad; en un clima de paz y comprensión, creían posible que las grandes directivas quedaran a su cuidado. En cambio, apoyado en el concierto de las Grandes Potencias, correspondía al Consejo el adverar que la paz no se alterara. A esta suposición dan patente mentís las realidades. Teatro de la guerra fría fue la Asamblea desde un principio, y el Consejo convirtióse en instrumento del antagonismo entre las grandes potencias. Una violación de las promesas conforme a las cuales se les había otorgado el derecho de veto se advierte; este se usa y sirve también para amenazar al Consejo y a la Organización con una virtual parálisis. No era ya un derecho que tenía como causa la mayor responsabilidad ante la comunidad mundial. Era un nuevo instrumento que servía, a los grandes, para procurar moldear a la Organización a su imagen y semejanza; para evitar que actuara si lo anterior no era posible. Incapaz se halla el Consejo de tomar decisiones.

Incluso, en las épocas de optimismo, se había pensado dotar al Consejo de un verdadero brazo secular. Se quería superar las fallas del Consejo de la Liga. Un organismo militar permanente, internacional, se presupone. Primero, en el régimen de transición, se deja la responsabilidad de la acción conjunta a las fuerzas de las grandes potencias (art. 106); pero para el futuro, se -- sueña con fuerzas nacionales internacionalizadas, adecuadamente atadas al Consejo por medio de convenios -que los estados celebrarían a petición de aquel- y bajo la guía del Comité de Estado Mayor. (arts. 43, 46 y 47) Este Comité -- principió sus trabajos con la eficiencia que hemos llegado a considerar congénita a los asuntos castrenses; sus labores produjeron puntos de acuerdo, otros de divergencia. El Consejo se mostró incapaz de resolver éstos últimos, y para enero de 1948, el Comité de Estado Mayor informa al Consejo que no puede - adelantar en sus propósitos.

El brazo secular queda en la categoría de fantasma. Se percata de es-- tas fallas la Asamblea General y procura, reiteradamente, lograr que entre -- las grandes potencias prevalezca ese ideal de unanimidad y comprensión con el que se edificara la Organización. En 1946 se recomienda el eficaz funciona- - miento del Consejo; el año siguiente se hace un llamado para que haya acuerdo entre los miembros permanentes de este órgano; y en 1948 (resolución 190(III) se hace una exitativa a las grandes potencias para que vuelvan al prístino -- ideal de unidad. Son llamados hechos en el desierto. El Consejo se muestra incapaz de desempeñar el papel que se le había confiado. Y poco a poco, la la-- bor de las pequeñas potencias, que habían sido consideradas como un mal necesario en el aristocrático cuerpo, se convierten en el indispensable cemento - para mantener, siquiera, una semblanza de unidad.

Un órgano ejecutivo, restringido en su membrecía, pero de funciones -- contínuas: ésto fue lo que se quiso que fuese el Consejo. A la igualdad soberana de los estados se superpone la mayor responsabilidad de algunos en el -- mantenimiento de la paz. Se procura mejorar el ideal de la Sociedad de las Naciones limitando la libertad de los estados miembros de responder o nó al pedido de ayuda que la Organización quisiera eventualmente hacerles. La Liga soñaba con la eliminación voluntaria de la fuerza en el ámbito internacional; - las N.U. piensan en poner la fuerza al servicio de la comunidad, en contar -- con el mayor centro de poder, y tener así la facultad de dirigir la comunidad mundial. La similaridad con los organismos estaduales e internos resulta patente.

En la composición de este órgano se establecen las dos clases de miembros que cabe suponer dadas las corrientes que normaron su creación: los miembros permanentes -que la Carta determina por nombre en su artículo 23- y los electivos. Sobre los primeros recae la grave responsabilidad de asegurar la - paz y seguridad internacionales y se adivina sin dificultad el ideal del Directorio europeo que tuvieran, inconscientemente quizá, como modelo. Se ha hecho observar que la precisión de las grandes potencias que nominalmente y en- la Carta misma, crea un círculo vicioso; pues nada más variable que el poderío de las naciones, y nada más peligroso que fijarlo de modo preciso; máxime, cuando que se les da a esas potencias idéntica facultad de veto respecto a -- cualquier enmienda a la carta. El círculo vicioso en que se halla sumergida - la Organización es, por consiguiente y respecto a las grandes potencias, evidente. Para la elección de los demás miembros el propio artículo fija un cri-

terio doble: el de la contribución que cada país haga al mantenimiento de la- paz, el de la adecuada distribución geográfica. Trátase de criterios opuestos, el primero de los cuales es extremadamente esquivo, tanto por las bases desde las cuales pueda enjuiciarse como por la necesidad de criterios subjetivos -- igualmente difíciles de aplicar. De común acuerdo se ha abandonado; en cambio prevalece el de la distribución geográfica adecuada. Pero no se trata, como - pudiera pensarse, de volver a la sugerente y feraz idea que tuviera Churchill, de fundar el Consejo de Seguridad sobre representantes de las varias regiones del mundo. Es un criterio geográfico que prevalece sólo en cuanto a la selección; pero una vez selecto, y electo, el país actúa con total independencia - -¿indiferencia?- hacia el sentir de la región a la que pertenece. La realidad nacional es aquí la que priva, y las instrucciones que recibe, y que tienen - carácter de preponderantes, son únicamante las de su Cancillería. Una vez más se ha perdido el norte que señalara el estadista británico.

Es posible (arts. 31 y 32) que participen en las labores del Consejo - otros estados que los miembros. Sin derecho a voto participa el estado que ve sus intereses afectados por el debate que celebra aquel cuerpo; igual cosa -- sucede cuando es parte en una controversia que el Consejo examine. Parece innecesario hablar de una membrecía especial: ni la Carta otorga tal título, ni es en realidad otra cosa que la participación virtual que hace un estado bajo especiales condiciones (sin derecho a voto por ejemplo). Más parece que la -- Carta abre las puertas del Consejo a estados que puedan ayudar al éste a decidir, con precisión e inteligencia, los problemas que confronta.

Todo cuerpo colegiado ha de formar una voluntad colectiva. Reside aquí el problema fundamental del Consejo; de allí la fundamental importancia del - artículo 27. Redactado con singular cuidado, objeto de los más enconados debates en San Fco., nos hallamos ante uno de los problemas más complejos de la - Organización. Cada voto que se emite en el Consejo afecta, por definición, la paz del orbe. Cualquier precaución parece insuficiente. El artículo principia por eliminar toda votación simple: aun en los casos procesales el voto es de- una mayoría calificada (siete votos afirmativos, y no seis). Pero salvado este primer obstáculo, deben empeñarse los miembros en lograr, en cumplimiento- de lo prescrito por la Carta, una concordancia que demuestra la unanimidad de pareceres por parte de las grandes potencias. Una serie de difíciles cuestiones, una desconfianza de los pequeños hacia los grandes que se reveló en San- Fco., hizo que aquellos publicaran un vertebral memorándum en que explicaban- su común parecer sobre cómo habría de jugar el voto calificado que, como transacción y exclusivamente para el Consejo de Seguridad, se presentaba a la Conferencia.

Las Grandes Potencias manifestaron entonces que el Consejo habría de - tomar -una vez encarados los varios problemas- dos clases de decisiones: -- las que traían consigo medidas directas para el arreglo de las disputas, para el ajuste de situaciones capaces de degenerar en disputas, y para la supre- - sión de amenazas a la paz; pero también podría tomar medidas que no llevaran- consigo esas consecuencias. A estas se aplica el voto relativamente sencillo- de una mayoría de siete votos; a aquellas, el voto especial de la mayoría de- siete contando con los votos afirmativos de las cinco grandes potencias. Con- cierto detenimiento se fijan cuales son las cuestiones que pueden quedar bajo

la primera categoría, entre las que resaltan las del mero manejo de los asuntos -si es que tal categoría existe- y las del arreglo pacífico de las disputas en que el Consejo no necesita utilizar su cetro. Pero en todas las demás, que pueden consistir, incluso, en precedentes que motiven la acción sustantiva del Consejo, reslata la necesidad del voto doblemente calificado.

Hicapié se ha hecho en el carácter tradicional de esta facultad estatal, que antes era general, y ahora se restringe sólo a los cinco grandes. Otro tanto de la facultad de virtual voto que tendrían cinco, de los seis miembros electivos, para impedir toda acción del Consejo. Otros autores han preferido hacer notar que confrontamos aquí un contubernio politico, difícil de justificar en el ámbito jurídico. Un punto de vista más ecuánime quizá insista en la inevitable prepotencia que en todo organismo internacionaltienen las grandes naciones. Y tomando esto como un hecho inevitable, procure quizá comprender mejor el cómo atenuar una interpretación extremosa que entonces sería perjudicial. Porque este y no otro ha sido el sendero que ha tomado la Organización.

La Pequeña Asamblea, deseosa de reforzar las facultades prístinas del Consejo, determinó en efecto nada menos de 35 tipos de decisiones que deberían considerarse como procesales. Insistió en la necesidad de consultas previas entre las Grandes Potencias y en que éstas restringieran el uso del veto a aquellos casos vitales en que pudieran, en beneficio general, razonar su actitud. Hizo un llamado en contra de uso del veto como instrumento de políticas nacionales contrarias y se pronunció en contra del doble uso del veto: la facultad de una gran potencia de oponerse a la consideración del tema -dejando de hecho una situación en el estado crítico en que se hallaba- y en su facultad posterior de oponerse a toda resolución que a consecuencia de otros hechos, volviese a ser traida al Consejo.

Una larga y asaz compleja evolución muestra algunos lineamientos en el uso del veto. Son obscuros y se hallan lejos de constituir una jurisprudencia que vaya en contra del uso de esta facultad como un instrumento de la política de los grandes países. Se ha interpretado sin embargo la idea de votos concurrentes como los de aquellos países que participan en el escrutinio, no aquellos que se abstienen. Se ha aceptado la ausencia de uno de los miembros permanentes, considerándolo cómo la facultad de un estado miembro de no expresar su voluntad en contra. Ni se estima que la ausencia de un miembro permanente sea bastante para paralizar al Consejo, y se define el veto como un voto afirmativo contrario a la resolución que se discute. Por último, y en forma variable y pragmática, se procura distinguir los asuntos procesales de los que no lo son, conviniendo todos en que el veto no obra en los primeros, aunque difiriendo todos en lo que en un momento dado pueda ser procesal. Porque el procedimiento dentro del Consejo tiene características esenciales. La importancia de los intereses que se tratan, la complejidad de las cuestiones, las dificultades políticas que la guerra fría impone en el orbe, hacen inevitable que toda decisión del Consejo tenga consecuencias, y que no pueda privarse del carácter de esencial aun a las que parezcan de mero procedimiento. A diferencia de la Asamblea y sobre el punto de aceptar o nó el orden del día, el Consejo se constitu-

ye, pudiéramos decir, en un órgano que valora la cuestión como una de previo y especial pronunciamiento.

Mucho se ha criticado el veto. No pocos delegados, y algunos autores, se pronuncian en su contra y le atribuyen el carácter de principal elemento negativo en la constitución de las N.U. Esta actitud prevalecía principalmente en los primeros años cuando un delegado latinoamericano tras otro tronaba en contra de la existencia del veto, y proclamaba que su supresión acarrearía el advenimiento de una nueva era. Algún trasnochado delegado todavía hace uso, hoy, de esos argumentos. La verdad, sin embargo, es que el veto era uno de los instrumentos que con despierto realismo se consideraron indispensables para mantener la paz después de la segunda guerra. Con o sin veto, dependía el mantenimiento de la paz del acuerdo entre las grandes potencias, y la consideración de cualquier problema en que no hubiera entre ellas acuerdo, significaba la ominosa posibilidad de un choque. La multiplicación de estos choques son consecuencia de la bipolaridad político-social en la que vivimos. El veto es un instrumento, y su uso contrario, un síntoma; ni por una ni por otra razón podemos adscribirle el mal que aqueja al Consejo y a la Organización. Mas podría decirse que proviene de aquellos presupuestos unitarios que se fijaron como cimientos de la Organización y que nunca llegaron a encarnar. De variar la situación de oposición entre las grandes potencias el veto se transformaría en lo que en un principio se creyó que sería: el instrumento de una mayor responsabilidad que habría de ejercerse en beneficio de la comunidad mundial.

Actúa el Consejo como el órgano encargado de la solución de las controversias internacionales. Amplísimos son los términos del art. 24: porque los estados miembros le confieren "la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales" y le reconocen la facultad de actuar "a nombre de ellos al desempeñar las funciones que le impone aquella responsabilidad". Consecuencia de esta prerrogativa, y capaz de fortalecerla, es el art. 25, por el cual los propios estados miembros convienen en aceptar y cumplir las decisiones del Consejo. Aparecen, sin embargo, (como la clásica pata del lobo de los cuentos infantiles que asoma bajo la piel del cordero) las facultades de las grandes potencias " per se", y la excepción que se establece en su favor para resolver a su manera las situaciones provenientes de la victoria. (capítulo xvii)

Dos grandes senderos se abren ante el Consejo de Seguridad para el cumplimiento de sus funciones: el del arreglo pacífico, de que trata el capítulo VI, es el primero. No es un capítulo novedoso; se faculta al Consejo para presionar a los estados partes para que resuelvan su controversia conforme a una de las formas tradicionales de arreglo pacífico. Desde Dumbarton Oaks se consideró como elemento indispensable en un organismo internacional, y los métodos que se incluyen en la Carta, tienen carácter ejemplarificativo. En San Fco. procuróse, por una parte, diferenciar los problemas legales de los políticos, y dar a la Asamblea (en principio por el que luchó denodadamente México) facultades concurrentes para esta clase de arreglos. Se decidió en contra para dejar al Consejo la mayor latitud posible; y se le faculta asimismo no sólo a sugerir métodos, sino a proponer los verdaderos términos del arreglo (artículos 36 y 37). La amplitud de facultades se concentra sobre todo en los términos del artículo 34, donde queda el Consejo investi-

do de la más amplia facultad de investigación.

Se trata aquí, sin embargo, de controversias de carácter menor. Son problemas internacionales, pero no de los que ponen en peligro la paz. Las - recomendaciones del Consejo parten del presupuesto del arreglo pacífico de - la controversia; la voluntad de los estados miembros desempeña un papel mu-- cho mayor, tal y como lo corroboran los términos del artículo 35. Cuando es- te sendero llega a punto muerto, se confronta una situación que pone en peli gro la paz; el Consejo actúa entonces dentro de las facultades y bajo los - condicionantes del capítulo vii.

Se divide este, naturalmente en cinco partes: una primera (arts. 39 a 41) que determina las facultades del Consejo para actuar contra un poten-- cial agresor, o bien para reestablecer la paz; la segunda comprende aquellas facultades de acuerdo con las cuales el Consejo puede llegar a emplear medi- das militares, (42 a 45) en tanto la tercera se ocupa del Comité de Estado - Mayor (46 y 47); la cuarta determina la obligación de los estados miembros - de coadyuvar a la ejecución de las decisiones del Consejo incluso ayudándose entre sí, y la obligación que éste tiene de auxiliar a aquellos que lo pidan para permitirles cumplir con sus obligaciones; (48-50) el art. 51 constituye la sexta parte, refiriéndose a la defensa legítima, individual o colectiva.

Fue propósito general de la Carta dejar al Consejo de Seguridad las más amplias facultades: tanto para determinar la existencia de situaciones - peligrosas, como para actuar en contra de las complicaciones en ellas. No -- quiso, ni ha querido la mayoría, definir al agresor, o a los actos de agre-- sión, temerosa de que pueda constituir un falso escudo tras el cual se acoja un potencial agresor. Tampoco se admitió una mayor membrecía para estos ca-- sos, porque no se deseaba limitar para nada la potencial rapidez del Consejo. Sí se determinó, sin embargo, dar a cada estado contribuyente la facultad de participar en las decisiones del Consejo referentes al uso de esas fuerzas. En estos casos, y de acuerdo con los precedentes de la Liga, la acción del - Consejo toma dos tiempos: el primero estriba en poner fin a la violencia; de hecho esto, se puede ya determinar el cómo y el porqué de ella, y se procura rá que priven los intereses de la justicia. Pero nada debe ocurrir si, por - principio de cuentas, no se deja a un lado toda idea de acción violenta.

Piedra angular de todo un sistema de seguridad, más adelantado que- lo que hasta entonces presenciara la humanidad, era el Consejo. Pero se fun- daba en presupuestos que han resultado hueros. Sus facultades son amplísimas; pero no pueden ejercitarse sin contar con esa unanimidad entre las grandes - potencias, esa voluntad de actuar de consuno para imprimir una misma directi- va a los asuntos del orbe. Requería se la univocidad, no la bipolaridad en la que hemos vivido. Ha decaído esta concepción del Consejo, la que en parte, - ha procurado restaurar la Asamblea, recibiendo nuevas facultades apenas im-- plícitas en la Carta. Y quedan al Consejo, como principales, las facultades- que antes se consideran como secundarias.

Como organo electoral el Consejo participa, de consuno con la Asam- blea, en la elección del Secretario General y en la de los magistrados de la Corte Internacional. Tiene facultades principalísimas para la admisión de los nuevos miembros, y recibe de la Carta jurisdicción especial "para el estable-

cimiento de un sistema de regulación de los armamentos". (art. 26) Problema - vasto éste, de extrema complejidad, de ramificaciones que se reproducen en -- nuestro mundo como las cabezas de la hidra en el mitológico. La guerra total- lleva consigo problemas que afectan la personalidad misma de la sociedad de - cuyos armamentos se trata. Su potencialidad se confunde con un sinfín de acti vidades que antes se suponían fuera de la competencia de lo militar. Armamen- tos totalmente nuevos, sobre o infra humanos, hacen su aparición. Y si a esto agregamos la susodicha bipolaridad que ofrece el mundo, no podemos asombrar-- nos que éste, en lo particular, haya resultado uno de los grandes obstáculos- con los que la Organización ha tropezado.

La Carta se mostraba realista: con la experiencia de la Liga, no de- seaba propugnar por un desarme general. Aquella partía del presupuesto de una gradual supresión de los aspectos de fuerza de la soberanía; su Consejo hubie ra podido llegar a guiar sin dificultades, con el sólo poder de su convicción moral, a países ayunos de fuerza. Por medio de la convicción se llegaría has- ta un mundo que si no federal, si negaba al menos el uso de la fuerza. Pero - la Liga creó un vacío de poder que fue llenado por países que seguían el ca- mino de las conquistas. No fue el desarme garantía de paz. De allí que procu- re la Organización limitar los armamentos dentro del dúplice criterio de la - garantía de la paz (como eran las fuerzas nacionales que se conservaban a dis posición del Consejo de Seguridad) y el ahorro de la energía que requería el- humano bienestar.

Todos estos esfuerzos han nacido bajo signo contrario. Consejo y Asam blea se han arrojado mutuamente el problema, Ni uno ni otra han adelantado en un ápice su solución. No ha sido por falta de iniciativas o de ingeniosas i-- deas. Se ha dividido el problema -en los llamados armamentos tradicionales y [illegible] los miembros permanentes del Consejo, más Canada, hasta el total de los que - integran la Asamblea-; se han separado problemas, como el de la cesación de - las experiencias atómicas. Lo que no ha variado es el resultado, que persiste en ser el de la más absoluta negatividad. Esta es quizá la falla más grande - del Consejo; y aunque por motivos diversos, su falla puede ser igualmente trá gica que lo fue la de la Liga al no resolver de modo pacífico las injusticias que había dejado vigentes la paz de vencedores que en el salón de los espejos se impuso en 1919.

Aun cuando Asamblea y Consejo debatan puntos capitales para la paz - del orbe, son claras las diferencias de ambiente. El número de los miembros - de aquella, el bajo nivel medio de las intervenciones, el relativo interés -- que cierto número de los estados tienen siempre hacia algún problema debili-- tan, por así decirlo, la tensión dentro de la cual trabaja. El sentido de cri sis dilúyese, mayor campo se abre a la negociación, y puede proceder con ma-- yor viabilidad hacia las más extremas metas de un arreglo que, precisamente -- por no contar con elementos compulsivos, se hace más dúctil y más firme. Otra es la atmósfera que priva en el Consejo. El salón mismo de sus sesiones, de - extrema severidad, da realce a la gravedad de los problemas que se discuten. La interpretación consecutiva, además de la simultánea, permite un incremento a la gravedad del momento; la sensación que tienen todos los miembros de ac-- tuar ante el mundo, aun cuando soslayen el fondo del problema, o se hallen en la imposibilidad de tomar una posición firme, les impone un criterio y una --

actitud diversas. He aquí pues otros tantos elementos que hacen del Consejo un cuerpo más esotérico, más profundamente político, más grave y más preñado de- lo inasequible que la Asamblea. En buena parte ello depende de su procedimien to: si el de la Asamblea puede decirse que sirve a la Organización, en el del Consejo tenemos la impresión de que rodea con un cinturón de fierro al cuerpo colegiado. Más que servidor se ostenta como amo, y trae inevitablemente a la- mente del observador el hallarse presente ante un cuerpo que actúa de acuerdo con normas de un pretérito inmediato y que constituye un puente con el futuro: el cual, quizá, se esconde en la Asamblea General.

Las partes en una controversia pueden (art. 35) o incluso deben - - (art. 37) llevarla ante el Consejo. Supuesta transpasada la primera objeción, que es la de la consideración misma del tema, entramos a la consideración de- los medios de los que puede servirse el Consejo. Habrá ocasiones en que la si tuación resulte confusa: será necesario llegar al substrato para poder así -- fundar un juicio; el art. 34 le concede la facultad de investigar toda contro versia o toda situación capaz de dar origen a una controversia. Es procedente pedir a un comité o a un individuo que investigue el caso para permitir que - el Consejo se forme una opinión. En principio, por las consecuencias que este paso implica. ya existe la posibilidad de un veto; aunque se ha interpretado- el voto negativo de una de las grandes potencias como de mero procedimiento (en vío de un investigador a Laos, en contra del voto negativo de la URSS).

La interposición entre las partes es otro de los medios con los que el Consejo cuenta. La presencia física de sus representantes, como ha dado en llamárseles, constituye un escudo y una protección, y sirve de óbice para la- continuación de políticas de lucha. Representantes de una autoridad mundial,- estas comisiones de tregua u observación han dado buenos frutos. Vienen des-- pués la conciliación, con sus variedades, por medio de un individuo o de un - grupo, o bien por medio de los términos mismos que pueda contener la recomen- dación que haga el Consejo. Porque el propio fin de todo debate es el de ex-- presar una opinión colegiada que sirva a las partes de guía y de norma. Será- a veces un llamado que el Consejo les haga, una exhortación, una declaración, o bien una petición o resolución; pero tendrá por objeto evitar que siga la - diferencia de opiniones, capaz de suscitar pugnas internacionales, o en caso- de que ésta ya existe, tendrá el de mantener la paz. (art.39)

Tal como fue concebido este órgano, pudiera pensarse que las reco-- mendaciones del Consejo llevarían implícitas la acción de las fuerzas interna cionales. Tras el guante blanco de la recomendación se escondería el puño de- fierro de los arreglos coactivos a cargo del Comité de Estado Mayor. Al desva necerse el brazo secular, queda patente la fuerza moral de la opinión pública que la resolución del Consejo pueda representar. Es una fuerza no ya jurídica sino moral la que entonces ejerce. Pero nos encontramos ante un grupo exiguo, en el cual el predominio de las grandes potencias le impide ser muy represen- tativo. Si la única coacción que tienen tras de sí las resoluciones del Conse jo es la de la opinión pública, convendremos tal vez en que le lleva ventaja- la Asamblea General. Una significativa y superpuesta evolución se delinea. Un trastrueque de papeles se percibe. Y pareciera que el órgano más representati vo y más democrático estuviera, dentro de estos nuevos e imprevistos marcos,- más capacitado para ejercer la fuerza propia a una comunidad inorgánica.

Se ha dicho que el fin inmediato que busca el Consejo de Seguridad en caso de que las hostilidades se hayan ya declarado, que tengan fin. Cesado el fuego ya le será posible determinar qué razones se esgrimen de uno y otro lado y qué posible y permanente solución puede encontrarse al problema. Claro que a veces este segundo paso resulta imposible: y permanece una situación de guerra virtual, aunque no activa, que constituye un mal menor - pero en sí aceptable. Las medidas precautorias comprenden la amplia gama que permite el texto del art. 40. Y el incumplimiento puede motivar aquellas medidas de sanción no militar que fija el siguiente artículo. El llamado del Consejo a las partes puede señalarles la conveniencia de que arreglen entre- sí su disputa: puede llegar hasta fijar la maquinaria que ha de resolverla, o bien los términos mismos de acuerdo con los cuales habrá de ponérsele fin. Y todos estos fines se buscan dentro de la considerable latitud que estos -- artículos de la Carta permiten al Consejo para determinar la existencia de - una amenaza, fijar el rompimiento, rechazar la agresión y usar medios, pacíficos y militares, para reestablecer la paz.

Un autor que se distingue por su perspicacia (Nicholas, op. cit.p. 77), ha procurado definir las funciones del Consejo haciendo ver que se trata de un cuerpo que permite la continuación de la diplomacia tradicional por otros y nuevos métodos diplomáticos. Se trata en realidad de dar a los métodos tradicionales una nueva dimensión: la dimensión de una sola fuerza, en - uso por parte del centro de gravedad del organismo, el que a su vez representa la comunidad mundial. Es la dimensión propia de una mezcla en aparente -- desorden que permite el uso de prácticas, antes bilaterales, ahora propias - del ámbito mundial. Pero a estos ingredientes tradicionales se les agrega en verdad el de la publicidad, propia de la nueva diplomacia, de nuestros medios de comunicación desarrollados al exceso, de la imposibilidad mental en que vivimos de creer que las negociaciones secretas sean conducentes a arreglos -- justos y permanentes. Esta nueva dimensión se aleja pues de sus presupuestos tradicionales. Mas trae consigo la necesidad de no alejarse mucho de ellos. Porque no se trata de creer que se inicia el milenio, sino de pensar que se- tienen nuevas ocasiones para hacer triunfar lo que antes era mera esperanza. De allí que subsistan la necesidad de intensas negociaciones secretas, que - procure superarse el hecho -difícil por el constante cambio que se observa - en el Consejo- de la oposición del Consejo a plegarse ante la impronta de - una personalidad determinada. En la actividad del Consejo encontramos otro - de los nuevos medios de los que se sirve la Carta para encarnar propósitos - tradicionales. No son los fines los que varían -después de todo, ya los habían expresado Victoria y Suárez de modo inmejorable- sino los métodos, nuevos y capaces de llevarnos, quizá, adonde los antiguos no alcanzaron. Pero - la continuidad entre la técnica antigua y la nueva debe ser estrecha, pues- de otro modo nos encontramos con que perdimos lo adquirido sin lograr acer-- carnos al ideal de paz.

Una gran discrepancia encontramos entre el Consejo que se concibió en San Foo. y el que ahora existe. Es quizá el órgano de las N.U. que más -- discrepe de su génesis. Un sinfín de pequeñas dificultades se engarzan con - la fundamental que ha guiado a todo el organismo: la pugna que divide a las- grandes potencias. Pudiera pensarse que este cambio priva al Consejo de su - función primordial, y en principio es así. Pero organismo, Consejo y nacio-- nes se mueven dentro de las grandes corrientes políticas de nuestro tiempo,y

es dentro de ellas como debe buscarse la utilidad que pueda tener el Consejo.

Las grandes revoluciones que presenciamos son las que dominan el horizonte y las que dirigen la mundial política. Es a través de ellas como debemos buscar la nueva utilidad que pueda tener el Consejo. Destruída la supuesta unidad de los grandes, ha vivido bajo el signo de la guerra fría. En cuanto encara un problema que trate de menguar el choque que produce la bipolaridad, falla por completo: no estaba ni está preparado para hacerlo. Y la intervención de las pequeñas potencias no llega a ser eficaz en el Consejo en estos casos: es escaso su número y representan actitudes demasiado diferentes para permitir ese virtual veto que cinco de ellas, de acuerdo, pudieran ejercer. Para estos choques, la Asamblea se ofrece con mayor fuerza y representa aptitudes y facultades mucho más amplias.

Dentro de las otras corrientes resulta posible que el Consejo actúe, y que lo haga con la prontitud y eficacia que fueron su prístino cometido. Cuando requiere avocarse un problema de orden colonial, con las claras directivas de cambio pacífico y de la autodeterminación de los pueblos que contiene la Carta, puede presentar un frente más unido, una semejanza de unidad que si puede permitirle llegar a conclusiones válidas. Al llegar ante el Consejo el caso de la desintegración de la república del Congo se efectuó esa resurrección que es signífera de nuevos horizontes. Es claro que al durar la crisis, el problema vino a ser tratado dentro de la bipolaridad, y perdió el Consejo la claridad que precisara su actuación primera. Pero el ejemplo tiene igual importancia. Y quizá pueda creerse que dentro del capítulo VI, pueda extender sus constructivas funciones hasta constituir un puente entre los estados industrializados y ricos, y los que no lo están o son.

La Asamblea y el Consejo fueron instituidos con distinciones verterales entre sí. La evolución del orbe, y la no nascencia de las condiciones que debieran servirles de marcos, han destruido esa separación. En San Fco. trató de constituirse un sistema solar con dos soles en vez de uno: ambos centros girarían el uno alrededor del otro, y ambos determinarían la dirección y distancia de los satélites dentro del sistema. La presión de los acontecimientos ha hecho que se fundan Asamblea y Consejo. Nos encontramos mucho más cerca de lo que admitirse quisiera de la superposición de funciones que prevaleciera en la Liga. Porque Asamblea General y Consejo se preocupan por el mantenimiento de la paz, con funciones mal delimitadas, con la posibilidad de ocurrir el uno y en inmediata sucesión el otro, y dotados uno y otro cuerpo de medios de ocacción de carácter moral, o al menos, sujetos al asentimiento de cada uno de los miembros.

Pero sería poco científico que creyesemos que esta posición en sí no está sujeta a evolución, pueda ser un fin cuando que sólo es una etapa intermedia. Resulta punto menos que imposible saber hacia donde se dirige esta evolución. Pero sí puede suponerse que en cuanto Asamblea y Consejo adoptan nuevas funciones, de esas nuevas funciones surgirán situaciones diversas. Porque si el tipo de ocacción que ejercerá la Organización es de carácter moral, y se funda sobre la opinión pública, o sobre la colaboración voluntaria de los estados, la Asamblea General se muestra mucho más fuerte y más representativa para llevar a cabo tales funciones. En cambio, precisamente por su gran número y por la dificultad de determinar las claras líneas de una polí-

tica futura, se muestra incapaz de resolver aquellos problemas que no siendo violaciones de la paz, sí revelan algunas de las profundas tensiones que existen en el orbe. Quizá sea esta la futura versión que adopte el Consejo. Y en forma antitética a la que se había pensado, resulte la Asamblea el cuerpo más adecuado para permitir las negociaciones y componendas que mueva hacia la convivencia dentro del mundo actual; en tanto el Consejo podría constituir el órgano más indicado para llevar a cabo ese acomodamiento de largo alcance que los padres conscriptos por definición otorgaron a la Asamblea.

Confronta el Consejo graves problemas en su futuro inmediato. No el de menor importancia es el del ingreso de la China continental. Traerá consigo un cambio en el centro de gravedad y una considerable variación en los sistemas; uno y otra no pueden pasarse por alto. Los fracasos ante el continuado rearme no son menos importantes. Pero a pesar de sus propias contradicciones y de sus bien mostradas debilidades, de sus presupuestos diversos y de sus nuevos fines, encierra a no dudarlo uno de los arcanos en los que se cifra el futuro de la Organización.

CAPITULO DECIMONOVENO

La cooperación económica en las Naciones Unidas.

Tan pronto como los intereses del hombre transpasaron su horizonte inmediato surgieron programas de mutua cooperación. Asociaciones comerciales que van más allá de las fronteras, de la polis y del estado, y que dan origen a poderosas asociaciones que tipifican las ciudades hanseáticas. A esta colaboración se añade aquella que proviene de esfuerzos mutuos por sobreponerse a un obstáculo común. Surgen las asociaciones de estados ripanos, para la navegación de un río común -como son las del Rhin y del Danubio en el XIX- o para la pesca. En ese mismo siglo aparecen otras más acordes con el desenvolvimiento industrial moderno: la organización de los ferrocarriles europeos y la Unión Postal General, que a poco ha de transformarse en la Unión Postal Universal, la cual y hasta nuestros días subsiste. Son esfuerzos netamente internacionales en los que la autonomía y jurisdicción del país quedan incólumes; la organización en forma alguna procura substituir o alterar las funciones que desempeñan los gobiernos; se contenta con aunar los esfuerzos de estos en un plano superior.

Con el incremento de las armas y la transformación de los choques bélicos en totales, se hace imprescindible internacionalizar muchos de los problemas económicos. Aun en forma incipiente, los grupos beligerantes durante la primera guerra mundial llegan a constituir cuerpos comunes, mediante los cuales resuelven de consuno muchos de los problemas que en este campo encaran.

La utilidad de estos organismos supranacionales fue evidente. Parecía deseable que se extendieran a tiempos de paz, y así lo manifestó con su ilustrado criterio el entonces General Smuts; propuso en efecto que las Comisiones bélicas extendieran su competencia hasta abarcar los tiempos de paz. Encontró la más trabada oposición. Wilson en sus Catorce Puntos había habla-

do de la igualdad en el comercio y de su liberalización. No comprendía por otra parte -dentro de la más genuina tradición anglo-sajona, que había siempre pescado en el río revuelto del libertinaje internacional- que hubiese -- las menores cortapisas internacionales a la acción de su país. Se escuda pues en un aparente desinterés en los asuntos económicos, que debe interpretarse - como un deseo de volver, en este particular, al "status quo ante bellum". Esto, y la primacía de los intereses anglo-sajones, limitan considerablemente - las referencias económicas que hallamos en el Pacto: apenas una general en su artículo 23 (respecto a las condiciones de trabajo, el trato justo a los nativos, el trato equitativo en el comercio mundial), y en el siguiente artículo, sobre las oficinas internacionales.

Las necesidades del orbe, sin embargo, se impusieron. La Sociedad, en contra de los deseos de sus fundadores, hubo de embarcarse en los grandes problemas de la reconstrucción, y de la ayuda financiera: directa -en el caso de los pequeños aliados de las Potencias Centrales- indirecta -como garante de los muchos esfuerzos que se hicieron para regularizar el pago de las - reparaciones que Alemania debía, y a la vez su estabilidad económica-. Auspició asimismo la celebración de una serie de conferencias mundiales, que se - inician con la de Bruselas en 1920 y terminan con la Monetaria de Londres en 1933. Ante la mayor importancia de los problemas socio-económicos, en parte- como complemento de sus limitaciones políticas, en parte como una natural ampliación de sus años de auge, la Liga toma sobre sus hombros el complemento- socio-económico de sus principales anhelos. Una maquinaria verdadera y com-- pleta surge: un Comité Económico, dependiente del Consejo, que llega a ser - permanente y que se ocupa de los aspectos internacionales de la relación - - económica entre los estados; un Comité Financiero que se ocupa de estos problemas en general y también de la ayuda a los estados en este campo; y hay - otros, como el Fiscal, el de Estadística, el de Coordinación y el de Préstamos Internacionales.

La crisis de 1929 debilitó muy considerablemente el ámbito y la -- aptitud de la Liga para encarar estos problemas. No fue de los menores golpes que recibiera su prestigio el que consiste en la incapacidad de la Organización para coadyuvar a resolver esos inmensos problemas. Pero la experiencia quedaba en pie.-Y la bondad de un amplio organismo internacional económico parecía evidente. De allí la importancia de las recomendaciones del Comité Bruce, que constituye la entrega de la simbólica antorcha al futuro. Recomendó en efecto, poco antes de iniciarse la segunda guerra, que se crease un Comité Central compuesto de 24 especialistas con responsabilidad gubernamental; que éste actuara en la solución de los aspectos internacionales de los- grandes problemas por medio de una mayor coordinación y de una mayor participación de los estados en auxilio técnico de la Liga.

La segunda guerra vuelve a alumbrar a los Comités Conjuntos, y brillan especialmente los de las grandes potencias anglo-sajonas. En cuanto a - productos y recursos, materias primas, navegación y alimentos, se establece- una amplia red que incluso antes del ataque de Bahía Perla había elevado la- consideración de estos problemas a un plano francamente internacional.

Al terminar la guerra se confronta un problema inmediato: el de a-- temperar, o incluso eliminar, muchos de los males producidos por la contien-

da. Aparecen organismos transitorios, sea de carácter exclusivamente económico (como el del transporte europeo interno, el europeo del carbón, y el de emergencia para la economía de Europa). También aparecen aquellos organismos - más de tipo humanitario en donde brillan la ayuda prestada a los refugiados, - y la labor del Alto Comisionado. En cierta forma estos esfuerzos de emergencia los tipifica la UNRRA. Se trata de evitar que las fatales condiciones de la primera post-guerra se repitan; de evitar que los gobiernos en el exilio - vuelvan a sus respectivos territorios en condiciones de inestabilidad total; - de probar a los vencidos que las N.U. pueden trabajar de consuno. Encara los problemas de las poblaciones civiles de territorios antes bajo el dominio de los gobiernos del Eje, pero se rehusa a ir más allá que las contribuciones de emergencia a los países carentes de divisas. Escucha en silencio la exitativa que hace su segundo Director General, LaGuardia, para hacerlo un instrumento * de vasto alcance internacional; y constituida en 1943, subsiste hasta 1949, - aunque su gran esfuerzo finaliza bastante antes.

Ya en la antesala de la paz encontramos algunos jalones de la cooperación económica internacional dignos de reseñarse. No es muy ilustrativo el antecedente de los acuerdos anglo-sajones: pues la Carta del Atlántico, la Declaración de las Naciones Unidas y el artículo viii de Acuerdo de Ayuda Mutua anglo-americano fluyen dentro de los antecedentes naturales a estos países. - Estos, en efecto, principian por reconocer la subsistencia de sus obligaciones y se elevan hasta sugerir que el goce de las materias primas y del comercio - quede abierto a todos los talentos; habla de mejores niveles de vida y del -- adelanto económico social de una humanidad que debe quedar libre del temor y de la necesidad.

Más significativa es la conferencia de Chapultepec. Aquí los países latinoamericanos expresan dudas y temores que sintetizan los de muchos pequeños países ante un mundo nuevo. Terminaba la absorción económico-bélica por parte de los E.U.; se preveía como consecuencia una reducción del poder adquisitivo del dólar y una reducción de los precios de las materias primas. Se temían -- los nuevos arreglos comerciales, sino inspirados en la equidad, y se preveía una desigual distribución de los bienes de capital. Porque todo esto significaba que los sacrificios hechos por países no lo suficientemente fuertes para participar activamente en el campo de batalla serían eliminados sin siquiera la dudosa satisfacción de verlos reconocidos. Indicación del futuro fue que - salvo el reconocimiento de ideales mediatos en cuanto amplísimos, nada hicieron los E.U. que los comprometiera.

Iba el desarrollo internacional por otros senderos. Se principia -- por ocuparse de problemas técnicos: el de la nutrición, que se trata en la -- Conferencia de Hot-Springs en 1943 y del cual surge la FAO; el de la estabilidad monetaria, tratado en Bretton Woods en 1944, y que produce el Banco Internacional y el Fondo Monetario; y el del comercio, que se enfoca desde el punto de vista tradicional de las potencias anglo-sajonas y que ha de llegar a - la constitución del GATT. Viejos organismos especializados, que vienen de la primera post-guerra, se renuevan asimismo. No menos de cinco vuelven a la palestra: la OACI, la OIT, la OMM (que proviene de la OIM), la UIT y la UPU.

Dos concepciones habían chocado en la gestación de las N.U. La una-

* Que vaya más allá de los planes de simple ayuda voluntaria hasta un instrumento

pugnaba por dar a la Organización un carácter exclusivamente político, y pretendía enfocar los problemas del orden socio-económico desde la constitución de organismos especializados autónomos. La otra, por unir entrambos esfuerzos. No creía poder elevarse hasta desprender la cooperación política internacional de sus ramificaciones económicas. Las consecuencias políticas de ambos puntos de vista eran bien distintas. Al separarlos, se reducían al mínimo las diferencias entre concepciones tan diversas como lo eran las del mundo occidental y la soviética. Al superponerlas, en cambio, se daba una adicional importancia a diferencias que pudieran esconderse en el terreno de la técnica. Una gran masa de temas nuevos aparece. Los programas técnicos y científicos han crecido de tal modo que no pueden resolverse más dentro de una frontera. Esta maestría que el hombre adquiere sobre las fuerzas naturales, por otra parte, es tan amplia y tan evidente, que no puede pensarse en que pueblos pobres acepten su pobreza como una necesidad. Hay conciencia de un inmenso abismo que separa a unos y otros pueblos, pero también que ese abismo puede y debe colmarse. Una adicional conciencia de la importancia de los temas socio-económicos permea la atmósfera dentro de la cual se reune la conferencia de San Fco. Son problemas viejos en su historial, pero total y absolutamente nuevos en su contexto. Por su complejidad, por la importancia política que adquiere la distinción entre países desarrollados y los que no lo están, por la magnitud del dominio que sobre estos campos ejercen las grandes potencias, y por la convicción de que toda nación puede ahora hallar su propio Eldorado, presenciamos tonalidades nuevas que obligan a un enfoque totalmente diverso sobre los problemas que de ha de enmarcar la Carta.

Esta se elabora dentro de una clara convicción: Una estrecha cooperación socio-económica entre los países se requiere para mantener la paz; éste debe abarcar incluso la protección del ser humano en tanto persona. Es un verdadero credo sobre la materia el que contine el capítulo IX. No poco influyeron en él los pequeños países, deseosos de encontrar en su carta puebla garantías fundamentales; conscientes de que semejante arquitrabe, incluída en la Carta, les daría su mejor protección.

La política exterior, se ha dicho, constituía una actividad esotérica alejada de los intereses y anhelos de la mayoría de los pueblos. Mediante estos grandes propósitos, sin embargo, la Carta procura abarcar la vida entera y evitar el carácter marginal frente a las grandes corrientes. El artículo 55 establece las condiciones de estabilidad y bienestar que considera esenciales para el mantenimiento de relaciones pacíficas y amistosas. Asienta grandiosos propósitos que establecen una diferencia fundamental entre el Pacto y la Carta. Como fines de la Organización en este campo fija lo que ha de ser el "homo economicus" de la era contemporánea, la internacionalización de los problemas de este género, y el respeto universal por los derechos del individuo, bases sobre las cuales ha de desarrollarse el "zoon politikon". Para llevar a cabo tan altos fines, los estados miembros se comprometen (formal, decidida, individualmente) a cooperar con la Organización (art.56); se esbozan las funciones, desarrollo, y coordinación de los organismos especializados y la que existirá con las N.U. (arts. 57-9); y establece el 60 que hace responsable a la Asamblea, auxiliada por el Consejo Económico y Social (Ecosoc), para encarnar tamaños objetivos.

No faltan autores (como lo es Nicholas) que se ensañan contra estos

aspectos de la coordinación internacional socio-económica de las N.U. Tachan el desarrollo del tema de repetitorio y obscuro, y critican a los artículos respectivos el defecto de verbosidad. Verdad es que la coordinación entre lo internacional y lo interno, nunca fácil, resulta esencialmente compleja en este particular. Desde un principio encontramos la preocupación, por parte de los Estados, de que existiese un órgano auxliar, nunca uno que interfiriera con la competencia propiamente interna del país. De allí el cuidado con que se elaboró el Ecosoc, y la facultad superior, política en su esencia, que se conserva a la Asamblea General. Porque se trataba de ir más allá de la actividad económica de los Estados; y no, mediante verdaderas intervenciones, hacerlos retroceder en lo que cada cual ha podido realizar en su pro.

Es el Ecosoc un ambicioso órgano que procura esa compenetración económica entre los países. Compuesto por dieciocho estados, sin distinciónes, miembros del Consejo por un lapso de 3 años, con aptitud a ser reelectos, tomando sus votaciones pro mayoría simple, electos sobre una adecuada (o inadecuada) base de distribución geográfica, se ostenta el Consejo como el gran órgano consultivo de la Asamblea General. Una y otra vez la Carta destaca el carácter decisivo que ésta tiene respecto a los temas socio-económicos (arts. 60; 62,3; 63,1; 66,1-3). Como facultades tiene el Ecosoc las de prestar asistencia a los estados miembros, de compilar y transmitir información, de hacer recomendaciones sobre las materias que lo ocupan y la de proyectar convenciones que comprometan a los estados miembros a seguir una detallada política. No llega nunca a la acción directa.

La labor del Ecosoc se presta, particularmente, a la coordinación; ésta, y no el control de las actividades de los estados miembros y de los organismos especializados, constituye su verdadero esqueleto. (arts. 57 y63) - Reune en ello todo lo que proviene de iniciativas y de instituciones, preexistentes y recién creadas. Y en cuanto a los organismos especializados, puede llegar hasta hacerlos partícipes en sus debates y consultarlos (arts. 70 y 71) en la propulsión de la cooperación interestatal (68, 101 fr. 2) hallamos lo que más se acerca a las funciones directas del Consejo. Puede constituir comisiones y sub-comisiones, y estas pueden entrar en contacto directo con los estados miembros. La Carta otrega, al Consejo, y dentro de su carácter representativo, la más amplia iniciativa (arts. 66; 62, in toto).La preparación de convenciones, en que estriba otra de sus principales funciones, descubre una calidad de significado incierto. El proyecto que el Ecosoc eventualmente aprueba no lleva implícito un compromiso para los estados; mas sí existe una recomendación con valor positivo que puede simbolizar un paso hacia dirimir controversias internacionales. No parece posible atribuir al Ecosoc jurisdicción en materias controvertidas, las que pueden o agravarse lo suficiente para llega al Consejo de Seguridad, o bien ser objeto de una decisión jurídica. Amplia es su jurisdicción en materia de recomendaciones (62,1) y tampoco es posible prohibirle que, con apoyo en ella, se extienda hasta expresar una -- opinión sobre problemas concretos que sean controvertidos.

Los vastos propósitos del Consejo han motivado un crecimiento frondoso de sus órganos. No faltan críticas que hablan de su injustificada proliferación. Más bien parece adecuado criticar la incapacidad que estos órganos subsidiarios han demostrado para concretar las funciones que les han sido encomendadas; pero aun dentro de la observación genérica de los problemas que-

competen al Ecosoc, no parece aconsejable disminuir -a lo menos en cuanto a los principales- los órganos sobre los que a su vez descansa el Consejo. Cuatro Comités permanentes o técnicos, a ejemplo de la división del trabajo de la Asamblea, descargan las principales labores del Consejo. Añádense a ellos ocho Comisiones funcionales (y entre ellas son las más importantes -- las de derechos humanos y la de narcóticos) que actúan con independencia pero que informan al Consejo, como por lo demás lo hacen también los organismos especializados. Y en medio del ímpetu hacia la regionalización de los problemas económicos, otro tanto hacen las cuatro comisiones regionales que hasta la fecha ha establecido el Ecosoc y en cuyos trabajos se encierra quizá lo más sólido de lo que el Consejo puede llamar lo positivo de su historial.

Frente a la preeminencia de las preocupaciones nacionales, el Ecosoc representa el anhelo de la comunidad internacional de ver en universal sus problemas. Mas dentro de este campo, confronta la natural querencia de cada país hacia la universalización de sus propias soluciones. Frente a la una y la otra, es por su conducto como deben descubrirse esas fórmulas nuevas y esos medios que se muestren propiamente de acuerdo con la problemática actual. Porque la cooperación internacional en asuntos socio-económicos no data del ayer; recibe en cambio un sentido esencialmente distinto, que es el que otroga su peso existencial al Ecosoc y a sus labores. Por la conciencia que se tiene de estos problemas, por la publicidad que reciben y -- por la forma multilateral como han de ser resueltos, requiere un planteamiento totalmente nuevo que en gran parte descansa sobre la iniciativa y -- concepciones del Ecosoc.

Para llevarlas a cabo encara serias dificultades. Por una parte, la oposición de su enfoque -que es por definición técnico- a la comprensión política superveniente, la cual descansa en la Asamblea General. Es frecuente que ésta, año tras año, y por medio de sus comisiones Segunda y Tercera, rehaga lo que el Consejo ha hecho. Pero no debemos llevar esta oposición -- técnica-política entre los dos órganos a un extremo que no tiene. Dentro de la natural división de funciones que establece la Carta, y el mayor peso de un órgano universal, el aspecto internacional del desarrollo futuro de estos problemas girará alrededor de entrambas competencias.

La coordinación, en que descansa su principal labor, no resulta ni mucho menos fácil o clara. La multitud de organismos especializados crean una maraña que se apoya sobre el historial y concepción diversa de cada cual, el cual otorga a su secretariado y a sus decisiones un claro tinte,- - siempre particular, a veces opuesto. Frente a este todo, el Consejo se muestra bastante limitado, y sus labores de coordinación -con excepciones como son sus esfuerzos por sintetizar lo hecho por todos los organismos en el ámbito económico-social y proyectarlo hacia el futuro, doc. 60.IV.14- apenas arañan la superficie. Sus facultades de coacción son muy escasas. De allí -- que el verdadero centro sea el del órgano permanente, el secretariado, y que en su Comité Administrativo de Coordinación, -compuesto por todos los jefes del secretariado de los organismos especializados, y bajo la presidencia del Secretario General de las N.U.-, podamos señalar la presencia de un órgano amplio y eficaz. Pero no se ha llegado a hacer de las labores de éste parte

de las del Consejo.

Nunca pretendió la Carta (como ya se ha dicho) que el Consejo se substituyera a los diversos gobiernos. Incluso, la génesis del artículo 2,7 muestra grave temor de la intervención internacional en estas materias. El Consejo debe pues limitarse a estimular y a sugerir, a recomendar posibles políticas que los estados puedan tomar en cuenta. En gran parte esta labor descansa sobre la información y el intercambio, y la gran variedad de datos y las dificultades de poseerlos oportunamente, hace esta actividad de las N. U. una de sus más importantes. Descansa el Consejo, para estas recomendaciones, en su fuerza técnica: es el aval que acompaña a sus resoluciones al que deben volverse los ojos: sea para las sugestiones regionales -dentro de una descentralización en la que quizá se halle la solución del futuro-, sea para las propuestas convenciones -que más y más se pierden ante la primordial necesidad de una educación fundamental-, sea en fin ante las acciones concretas que proponga como medios en pro del bienestar general del orbe. Si limitados sus efectos, no pueden en cambio ignorarse sus resultados.

Emergen en el día de hoy grandes masas coloniales anhelosas de unirse a las principales corrientes del mundo: de no quedarse a la zaga en el progreso económico-social, de adelantar el respeto a los derechos del individuo, de complementar la insuficiencia del ente nacional para resolver las grandes cuestiones, como son el pleno empleo y el evitar las depresiones. La "guerra fría" ha dado su peculiar tiente a todos los problemas de nuestra era; en parte a eso se debe que el mundo adelante más gracias a la competencia que motiva la bipolaridad del mundo actual que a los esfuerzos de las N.U. Y la propuesta universalización de las soluciones también demuestra un no sé qué de fallido frente a la incomprensión de los grandes bloques. Es de desearse un aumento de la jurisdicción y competencia de los organos de las N.U. para llegar hasta ese ideal; pero se requiere antes un acuerdo sobre temas controvertidos, y más aún sobre el gran problema de la coexistencia, aun el condicional futuro. A todo esto precisa añadir que la mayor parte de las labores del Consejo dependen en buena parte de la participación y grado de cooperación nacionales. Y muchas veces los estados no se muestran ni con muchos deseos de prestarla. En materia de coordinación, por una parte, o bien en prestar su apoyo y acuerdo para elevar el nivel de las reuniones del Ecosoc -como se propuso, y en baldo, recientemente- no se ha contado con ese inicial e imprescindible esfuerzo. Sin él, todo anhelo y todo proyecto resultará fallido.

Lo que las N.U. han podido -y lo que no han podido- efectuar en el campo de la cooperación internacional lo sintetiza la Asistencia Técnica. Ante los inmensos problemas y la inextricable complejidad que ofrece el desarrollo de los países hasta ahora pobres, y ante la necesidad de otorgar bases de bienestar mental capaces de atemperar el choque emocional que sufren viejos mundos ante el peso de la moderna tecnología, ha adelantado un problema que en las N.U. se denomina asistencia técnica.

Una de las grandes revoluciones de nuestro tiempo implica -como contraparte a la conciencia de pueblos pobres de que pueden alcanzar el bienestar- la ventaja que pueblos ya desarrollados han tomado sobre el resto de-

la humanidad al injertar la tecnología del siglo XX a sus anteriores desarrollos. Una élite de países avanza, más y más, sobre el conjunto de los demás.- Ante el ideal de solidaridad económico-social del mundo, motiva esto inmensos problemas; moralmente la Organización no puede mantenerse inactiva puesto que parte del presupuesto de que la fundamentación socio-económica se encuentra - como cimiento de la paz mundial. Como dijera el memorial japonés en el estudio de la Fundación Carnegie respecto a las N.U., precísase hoy de un ajuste- racional de la economía mundial; de no hacerse esta racionalización por los - métodos usitados por las conquistas, depende en gran parte de la vocación de- las N.U.

Todo compromiso, dentro de la Organización, resulta extremadamente difícil. En cuanto Consejo o Asamblea se alejan de generalidades sobre estos temas, hallamos una considerable oposición a todo lo que signifique compromisos formales,u obligaciones económicas. Campea la política nacional incluso- a través de las N.U.; los países desean moldear las actividades de la Organización a su imagen y en su beneficio, y no, al contrario,moldear aquella en- función de los propósitos y principios que inspiran la Carta. La asistencia, como un puente entre los países que tienen o pueden tenerlo todo, y aquellos que van quedando atrás en la marcha de los siglos -que nos recuerdan un poco esas veladas figuras que parece describir el texto de Toynbee, al hablar- nos de civilizaciones que quedan desechadas en el transcurso de los siglos- resulta indispensable. Pero su aceptación es apenas parte del problema. Porque aun precisa elevarse hasta ella dentro de los presupuestos de generosidad y de negación de intereses nacionales que la Carta supuso y que la evolución de la humanidad requiere.

No menciona la Carta la Asistencia Técnica. Se deduce de la misma- moral internacional de nuestros tiempos y encuentra un punto de apoyo en los principios generales que contiene el artículo 55. En forma incierta se inicia desde 1946, pero adquiere fuerza y cohesión desde 1950, cuando se instituye lo que ha dado en llamarse el programa ampliado. Un Comité dependiente- del Consejo y compuesto de representantes gubernamentales da las directivas- y aprueba los programas; una Junta, integrada por los encargados de esta asistencia, y bajo un funcionario de alta categoría, es la que procura coordinar los variados esfuerzos que en este campo hacen todos los organismos internacionales de orden mundial. Descansa sobre la clara no intervención: sólo se- puede ofrecer asistencia en los temas y bajo la forma pedida por el estado - recipiente.

Por las ideas que alimentaron su formación, toda asistencia técnica debería encauzarse a través de las N.U. Nos hallamos precisamente frente- a esos medios técnicos que permiten a los estados no ricos encontrar adecuados caminos para dar incremento a la calidad de sus esfuerzos y acortar la - distancia que los separa de los industrializados. Se trata de una estrecha - alianza de la humanidad; del significado de enseñanzas que pueden ser sencillas, pero que tienen inmensas consecuencias; del grano de arena que concreta toda una larga gestación que al fin llega a ser benéfica. Su campo es ilimitado: desde las técnicas más sencillas, como es la del uso de la guadaña, la de la pesca en viveros caseros, llega hasta la del dominio de la energía- atómica.

Este programa ha encontrado inmensos obstáculos. Se halla ahora en una situación de pequeñez que raya en la ineficacia. Muchos y complejos factores han contribuido a ello. Por una parte, depende de los donantes; y estos prefieren usar sus fondos en promoción de una política que no es la de las N.U. A estas se da una verdadera migaja de los fondos que se destinan a la promoción de la economía o el progreso social de otros países. Tras muchos y constantes esfuerzos el fondo de Asistencia Técnica, fundado en contribuciones voluntarias, llega a treinta millones de dólares, y con tendencia a disminuir. En vano se ha procurado que la Organización encare el problema de la inversión de capitales para la infraestructura económica, pues el Fondo Especial ha nacido sin alas; también parece conformarse con cantidades irrisorias frente a la magnitud del problema.

La calidad de los planes dentro de los cuales se presta asistencia técnica ofrece también serias prevenciones. Ese respeto a la soberanía nacional produce, más bien, planes mal elaborados -con pocas excepciones- en que se satisfacen pequeñas pretensiones de tipo político local. Cada organismo especializado lleva a cabo, además, una verdadera campaña por lograr un mayor porcentaje de los exiguos fondos, y crea una guerra intestina en que los países donaderos son las víctimas: se mueven maquinarias destinadas a hacerlos pedir becas, técnicos o equipos (pues sólo en una de estas tres ramas se presta la asistencia técnica) que no responden a las necesidades planificadas del país receptor. Lo que también motiva posibles presiones, las unas políticas, técnicas las otras. Aquéllas hacen del programa un elemento de la política que sigue el Secretario General, y varía de acuerdo con los intereses que se estima predominantes en cierto momento; la ayuda prestada al Congo, por ejemplo, significó posponer en gran parte otros programas que favorecían países también necesitados. Las técnicas implican que los países menos atrasados, dentro de la falta de industrialización, tengan la capacidad de ofrecer mayores garantías a la prestación de asistencia, y que resulten más beneficiados que los que la necesitan con mayor urgencia. El Comité de Asistencia Técnica, por lo demás, preocupado por no intervenir en los asuntos internos, no toma suficientes precauciones para asegurar que los técnicos visitantes sean efectivamente utilizados a su máximo, o que los becarios regresen a puestos en los que puedan utilizar sus nuevos conocimientos. Hallamos pues una fatal coincidencia de falsos intereses: los donantes, poco deseosos de comprometer fondos de los que no sacan beneficios directos; los donatarios, incapaces de organizar su propio sistema para asegurar que esa recepción, internacional o internacionalizada, sea óptima.

Tal como está ahora constituida, la asistencia técnica de N.U. no puede competir con lo regional o lo bilateral. No se encuentran signos que señalen un cambio. ¿Qué ventajas trae pues la asistencia técnica como medio de colaboración internacional? Ni más ni menos que el de un símbolo. La presencia, aun singular y ocasional de esta clase de ayuda; la esperanza de que algún día los fondos destinados a armamentos tomen esta directiva; la continuidad pues de esfuerzos simbólicos, hacen de la asistencia técnica un vehículo de utilidad limitada, de enorme importancia. Es la gota de tinte que colorea un gran volumen de líquido antes incoloro.

Es la promoción del respeto a los derechos humanos -leemos en el Informe de la Delegación norteamericana a la Conferencia de Sn. Fco., p.110-

un instrumento tan necesario a la paz como lo es una economía en expansión. Se creía en efecto que era imprescindible contar con un firme y general reconocimiento de los derechos humanos y una adecuada maquinaria protectora para lograr los grandes fines: que establece el Preámbulo. El desprecio de esos derechos se concebía como peristilo de futuras guerras; al procurar evitar estas, atacándolas en sus causas, se hacía imprescindible que la Carta tratara extensamente de ellos. Además del Preámbulo los hallamos como parte de los artículos 1,3, 55,c, 62,2. Quedan la Asamblea, el Ecosoc y la Comisión de Derechos Humanos firmemente encargadas de su protección y de la mejoría de la maquinaria que los promueva y extienda. (68) Incluso, con dolor por parte de algunos, se pospuso la proposición panameña de incluir, como parte de la Carta, una verdadera declaración de los derechos del individuo; pero equivalía esto a ir más allá de lo que en ese momento se consideraba como el máximo posible entre los partícipes a la conferencia sanfranciscana.

La Secretaría General, no sin buena causa, consideró que en este tema se escondía uno de sus grandes propósitos. Se constituyó desde luego un secretariado exclusivamente encargado de su promoción y que tuvo como su gran objetivo lograr que hubiera normas universalmente aceptadas en las relaciones entre el hombre y la sociedad orgánica a la que pertenece. Confrontaba el problema de proteger los derechos humanos sin infringir la soberanía estatal; creyó sin embargo poder realizar tan vasta obra por medio de una Declaración, tal como lo era la sugerida por Panamá, y complementar ésta por medio de una serie de Pactos que delinearan las obligaciones de cada estado miembro.

La Declaración estuvo lista para 1948, y de la Comisión, pasando por el Ecosoc, elevó el proyecto a la Asamblea General en su tercera reunión. El respeto a la inherente dignidad de todos los miembros de la familia humana parece ser su columna vertebral. A lo que añade que estos derechos, iguales e inalienables, se fundan sobre un régimen de paz, libertad y justicia. Aspira a un régimen jurídico que todos los pueblos sean capaces de encarnar; pues no concibe la paz sin la previa y adecuada protección de estos derechos, los cuales extiende hasta comprender a los pueblos coloniales, y a abarcar asimismo los derechos sociales, culturales y económicos del individuo.

La Declaración se divide en cinco partes naturales: se ocupa la primera de concretar ese espíritu de fraternidad y de no discriminación cuya representación aspira a ser (arts. 1 y 2)* las libertades públicas son objeto de los subsiguientes (16 a 19) en tanto se dedican cinco a los económicosocia les (20 a 25); por último, los deberes consecuenciales del individuo hacia el grupo social al que pertenece se delinean en los dos últimos (26 a 28). La Declaración no fue el producto unánimo de la voluntad común de estados pertenecientes a diversos sistemas, en sí contrarios; mas sí constituye una meta que se ha presentado a la humanidad como un objetivo de sus comunes aspiraciones. Como tal ha recibido inmensa publicidad y ha ejercido muy considerable influencia; no pequeña es la que consiste en servir de guía a las varias constituciones que han adoptado los varios pueblos que bajo la égida de las N.U. han alcanzado su independencia. Toman, literariamente hablando, a la Declaración como norma fundamental para la protección y promoción de los derechos del individuo.

* los derechos individuales del ser humano se fijan en los arts. siguientes (3 a 15);

La Comisión de Derechos Humanos, y sus Subcomisiones, se ocuparon -

de diversos proyectos de acuerdo sobre libertad de información, condición política de la mujer; y adoptaron medidas contra la discriminación y en favor de la protección de los derechos humanos en territorios no autónomos. Ese mismo año de 1948 la Asamblea aprobó una Convención para la Prevención y Represión del Genocidio que es quizá lo más acabado en su género. Pero los principales esfuerzos de la Comisión, y los de la Asamblea por medio de su Comisión III, se han dedicado a procurar encarnar esos varios proyectos de Convenciones sobre los derechos humanos que concretarían y complementarían la Declaración. Esta encontró poca oposición y navegó con viento en popa; aquellos han encontrado los obstáculos los más diversos: los naturales, provenientes de las varias civilizaciones que se ven representadas en las N.U. y que, principalmente, difieren en su manera de concebir las relaciones del hombre con la sociedad; los provenientes de los pueblos no industrializados, deseosos de ligar lo socio-económico a lo político, y de incluir en los propuestos pactos disposiciones de diversa trascendencia, como son la auto-determinación de los pueblos y la reiteración de su derecho a poseer sus propios recursos. Otros, provienen de dudas de carácter genuinamente jurídico: la duda de que al comprometerse a aplicar normas de validez universal, y hacerlo en la vida cuotidiana de los pueblos, de hecho se penetra por entre la armadura protectora de la jurisdicción, si no esencial, sí necesariamente interna. Poco pues han avanzado los Pactos, y se tiene la impresión, por las actitudes que de antemano han adoptado varios países, que nacerán muertos.

Algunos otros problemas especiales han atraído su atención: los apátridas, los derechos humanos dentro de los tratados de paz, con los satélites del Eje, la posibilidad de recibir quejas (comunicaciones) sobre violaciones a los derechos humanos, y más recientemente, un amplio programa de seminarios sobre temas concretos que se celebran en diversas partes del mundo.

El nuevo campo en el que la Carta sirve de atalayero ha motivado extensos comentarios y originado no pocas especulaciones. Unas y otros giran alrededor de posiciones que en sus extremos pudiéramos sintetizar en la forma siguiente: Una escuela de pensamiento -que sigue las enseñanzas de Lauterpacht- considera esta parte de la Carta como de la mayor importancia. Punto de partida para la aceptación del individuo como centro del derecho internacional, lo hace por fin entrar en lo que es su propio derecho. Todo debe pues hacerse por fortalecer esta liga del hombre con el ámbito internacional, pues quizá en este adelanto estriba la paz del orbe. La opuesta escuela -que forma vitriólica expone Nicholas- cree insulsos los debates ocurridos alrededor de los derechos humanos, los que violan la autonomía de la jurisdicción doméstica; tacha de carentes de significado las declaraciones y resoluciones pasadas al respecto, y llega hasta hablar de una conspiración de engaño mutuo para hacer creer que las N.U. contribuyen al adelanto de este aspecto de la actividad humana.

Tamaña oposición de puntos de vista nos hace desear un análisis más serio. Porque esta idea de los derechos individuales se cifra en la Revolución Francesa. Como tal constituye una extraordinaria experiencia histórica sobre la cual descansa buena parte del mundo contemporáneo. Pero es una experiencia genuinamente cristiano-occidental y mal puede pensarse que tiene -hoy día en que se aceptan las grandes limitaciones de una civilización que se soñó única- validez fuera del tiempo y del espacio. A esta y original idea se ad-

junta otra, que motiva la estrecha liga de los derechos individuales con la paz mundial, la cual observamos todo a lo largo de la Carta. Se atribuyen consecuencias internacionales a los crímenes nazis de genocidio, y en la elaboración de las N.U. no se cree posible cimentar una paz que no cuente con la adecuada certeza de que tales violaciones no ocurrirán. Nuestra Carta se apoya pues en dos experiencias históricas, positiva la una, negativa la segunda, de las que pretende hacer una de las arquitrabes del mundo del futuro.

Pero estas experiencias no pueden proyectarse en un mundo ayuno de ideas y con experiencias forzosamente distintas. La herejía nazi tiene sentido dentro del mundo cristiano; no resalta tanto si la ponemos en un diverso contexto histórico. La Declaración de los derechos del hombre tiene razón de ser entre pueblos adelantados y vencedores en su lucha contra la del feudalismo y la monarquía absoluta; no así entre aquellos que no han rebasado estos estados políticos, o que los han rebasado en demasía. Y al proyectarse sobre las grandes interpretaciones que Islam y Cristianismo -para tomar un ejemplo- dan a los vocablos de raza, de coloniaje, de integración social, nos hallamos frente a conclusiones que nunca han podido ser semejantes. Otro ejemplo nos muestra igual ferocidad y oposición; como es el de proyectar la concepción que del individuo tienen las democracias occidentales y las nuevas democracias. Entonces juegan ya concepciones dependientes de la guerra fría que empañan aun más diferencias reales que quizá pudieran atemperarse.

Nos hallamos pues ante conceptos político-sociales que son fundamentalmente diversos. Si una mucho mayor cohesión en la sociedad internacional se requiere para llegar a la unidad en cuanto a la justicia, otro tanto puede decirse de una concepción universal en materia de derechos humanos. Tal como existen hoy, parecen más un ideal y un símbolo: aquél, en cuanto al bienestar del individuo a que aspira la Organización; éste en cuanto representa no el presente sino el futuro. De su carácter simbólico parte el considerable éxito de la Declaración; de él mismo la dificultad de adelantar, siquiera en un ápice, en todo aquello que implique compromisos que hoy día no pueden transladarse, de modo universal, al terreno de los hechos.

El dicho de Niebuhr, de que la obligación moral del individuo trasciende su comunidad individual, es el gran objetivo que Carta, estados y hombres, deben perseguir. Lo que conviene determinar es hasta qué punto podemos hacerlo de modo directo. Muchas de las resoluciones de la Asamblea General sobre estos temas han resultado huecas: y sería procedente interrogarse hasta qué punto reiteraciones huecas contribuyen al prestigio de la Organización. Quizá un reconocimiento de que por ahora es imposible imponer una concepción universal del humanismo en contra del deseo de uno de los estados miembros fuese un importantísimo paso. No menor resulta el hecho de que estos derechos parecen concretarse en forma regional: es entre estados de una civilización igual y de idénticos antecedentes como puede lograrse esa protección a los derechos humanos que trascienda fronteras sin ofender la convivencia internacional. El desarrollo que nos ofrecen los seis países de la Europa Occidental debe ser muestra de lo que puede lograrse. En lo regional debería permanecer la Organización durante mucho tiempo; y así como se apoya en ello para el desarrollo de programas económicos, así debería seguir líneas civilizacionales comunes para lograr, a fin de cuentas, esa mejor protección de los derechos del individuo que en un lejano futuro puede llegar a ser base del derecho de las-

naciones.

CAPITULO VIGESIMO

Las Naciones Unidas y los nuevos estados.

Tienen los vocablos imperio e imperialismo una vieja tradición y una larga historia. Eran, hasta hace poco, cuño glorioso que enguirlandaba las coronas de las grandes potencias europeas. Pero con el transcurso del tiempo se le hace sinónimo de colonialismo y -cual la transformación que sufre la palabra burgués ante el ariete de la dialéctica del materialismo histórico- es epíteto que se usa como arma punzante y que se echa en cara a los países.

Kohn ("The idea of colonialism", Strausz-Hupe - Hazard, p. 2-17) apunta que una relación colonial no es siempre el resultado de la expansión imperial. Esta puede en efecto tomar varias otras formas, como son la plena autonomía dentro del marco imperial, la expulsión o aniquilamiento de los pobladores aborígenes, el establecimiento de un sistema de castas o la absorción de una nacionalidad en otra. Para él el colonialismo significa un fenómeno mediante el cual una nación establece y mantiene el dominio político sobre una unidad exterior, política y geográficamente hablando, poblada por cualquier raza y cualquiera que sea su estado de desarrollo.

Fuertes razones apoyan las opiniones que Kohn sintetiza. Sería inadecuado, sin embargo, aplicar un criterio cinetífico a lo que no es sino un fenómeno político, Porque las Naciones Unidas y la Carta determinan con precisión un aspecto determinado de un largo historial. Y a fuer de creadores en el terreno internacional, no aportan conceptos científicos, sino concepciones políticas. A una concepción radicalmente diversa de la de Kohn se llega al interpretar lo que el colonialismo significa dentro de la Organización. La Carta fue construida alrededor de un grupo de países de apetitos imperiales y de tradición colonial en sentido estricto. No se trataba de enjuiciar el todo de la evolución humana. Las N.U. se constituían en un momento cuando se bamboleaba el sistema de supremacía que sobre el genio de sus hijos y su superior tecnología, había edificado la vieja Europa. Tampoco era posible ignorar los resultados de la segunda guerra mundial. Uno de sus grandes resultantes fue abrir las puertas de la autodeterminación a pueblos domeñados por Europa y que ésta consideraba inferiores. La Carta no debe interpretarse como un análisis de lo que es la expansión imperial en su conjunto; ni podemos interpretar los anhelos de autodeterminación hasta destruir naciones bien integradas que han logrado dar a sus varios componentes una solución común.

Cierto es que las guerras de conquista y la pobreza, la discriminación racial y la explotación de los más débiles, coexisten con la historia humana. Pero se trata de fenómenos aptos a ser analizados por el sociólogo, no a ser resueltos por el estadista. Y el problema que encaraba la Organización, al constituirse en San Fco. en 1945, era el del colonialismo resultante de la imperial y universal expansión de Europa. Era producto de la respuesta que el reto del Atlántico había colocado frente a los europeos; de su búsqueda de mercados y de materias primas; de su deseo de nuevos territorios donde colocar el exceso de su población; de su anhelo de aumentar su prestigio y de poder contar

con bases para su defensa, a fin de hacerse el primero entre sus pares; y no menor, del deseo de extender los principios de su civilización, que en su religión, tecnología y cultura, consideraban como el ápice de todo el desenvolvimiento de la humanidad, verdadero eje sin el cual todo desarrollo futuro quedaba vedado.

Fue este colonialismo, agresivo y cruel, que se funda sobre el concepto implícito o explícito de la superioridad de las razas caucásicas, el que cruza los océanos y se impone a civilizaciones de tiempo atrás sumergidas en el pantano de la insuficiencia y de la carencia de ideales. Con todas sus crueldades y vicios, tuvo como inmensa calidad la de sacar de su estado contemplativo o decadente a buen número de pueblos. Abrir, con el gladio, nuevos senderos que permitieron la reanudación creadora. Fue posible entrever nuevas civilizaciones, como resultado de este tremendo sacudimiento de la era colonial.

Era Occidente una verdadera civilización. Traía un fuerte bagage anímico que le permitió oponerse, desde un principio, a los mismos excesos que su superioridad material producía. La crítica occidental a este colonialismo agresivo coexiste todo a lo largo de él. Hallamos en la crítica la verdadera columna espiritual sobre la que se funda el cristianismo occidental. Con Cortés viene fray Pedro de Gante, y a Nuño de Guzmán se opone un don Vasco de Quiroga. Más allá, observamos incluso la convicción -fundada sin duda en la unidad del mundo cristiano bajo el Medievo- de que existen intereses mundiales que superan los particulares de esta o aquella potencia. Las grandes mentes europeas, seglares y eclesiásticas, se declaran en favor de propósitos superiores a la simple expansión colonial. Lo hacen fundándose en las obligaciones que tiene cada país hacia la comunidad a la que pertenece, en las de contribuir al desarrollo de los intereses generales, y en las de abstenerse de lograr el simple aumento de los suyos propios.

La corriente en pro de la "internacionalización" de los asuntos coloniales existe desde un principio y sin interrupción. Las Bulas conocidas bajo el nombre de Intercaetera, por las que Alejandro VI dividía los mundos entonces nuevos entre España y Portugal, señalan ya la fiscalización internacional. El Papa ordena a entrambos soberanos" que mandéis a las dichas islas y tierras firmes varones virtuosos, temerosos de Dios... y a propósito para instruir a los dichos naturales y habitadores en la fe católica y buenas costumbres, poniendo toda diligencia en lo dicho".

Este mismo y superior sentido de servicio a la comunidad internacional resalta en el criterio con el que Vitoria y su Escuela justifican la conquista. Al devenir la segunda oleada de imperial expansión -que data de fines del XVIII y que tiene su origen en el desarrollo industrial- corresponde a Burke llevar esta antorcha libertaria. Es él quien origina el concepto del "encargo sagrado" que aceptan los pueblos europeos frente a los conquistados. No se trataba pura y simplemente de permitir la imperial expansión sin considerar a los aborígenes más que como animales silvestres. Había hacia ellos una verdadera obligación, sagrada en cuanto a su origen, intangible en cuanto al respeto que se le debía. También respecto a los pueblos coloniales suscita Burke su tesis sobre la grande, la inmensa responsabilidad que sobre los metropolitanos, y con tal motivo, recae. Todo poder político -hacia el pueblo metropolitano o

el colonial- debe ejercitarse en beneficio de los gobernados; a lo que añade la interpretación de que cualquiera especie de dominio político debe ser ejercido en el más estricto sentido de fideicomiso, con su consecuente obligación de rendir cuentas al gobierno de la autoridad administradora. Ni tampoco admite Burke la posibilidad de escudarse en el ínculo de la irresponsabilidad mediata; pues concibe que son los poderes centrales metropolitanos los responsables de todo cuanto se haga en favor de aquellos a quienes se ha permitido la ejecución misma de la conquista o de la colonización.

Con los inevitables vaivenes que la debilidad humana acusa a través de la historia, esta directiva puede decirse ininterrumpida. En el Congreso de Viena hallamos una "Declaración de las potencias (las ocho principales de la Europa de entonces) para la abolición del comercio de negros", y setenta años más tarde en la Conferencia de Berlín (1885) hallamos algunos conceptos idénticos en el Acta General, bajo la forma de un convenio multilareral, las potencias imperiales se obligan a velar por el bienestar de las poblaciones indígenas, y a cooperar entre sí para poner fin a la esclavitud y a la trata.

- De Europa pues vino el colonialismo. Mas de Europa también vino el antídoto. Aquella concepción implicaba el sometimiento a pueblos de genial energía por parte de otros menos felices. Este procuraba superar aquella individualidad magnífica imponiendo los conceptos de una comunidad internacional orgánica, de la protección de los derechos del individuo, de la superioridad de los intereses generales. En esta corriente centenaria, que coexiste con el propio colonialismo, se engarzan las N.U. Aporta lo mejor de la trayectoria del espíritu humano. No deben buscarse en tesis de novedosa apariencia lo que no es sino la reafirmación de valores que datan de la propia conquista, que se resientan con la expansión del colonialismo industrial. La Organización es pues en sí el ápice de todo un desarrollo multisecular. Es un esfuerzo - el más completo y el que lleva a su término la tarea inicial- por poner fin a una situación que data de los primeros viajes atlánticos. Pone fin a los problemas coloniales producto de la expansión imperial de Europa; y a fuer de humano esfuerzo, abre nuevos horizontes para resolver problemas también referentes a expansiones imperiales, pero ya no propias al fenómeno del colonialismo en sentido estricto.

Desde un principio ha habido esfuerzos por responsabilizar a la metrópoli por su administración de su área colonial. Valga también traer a colación el caso de las Islas Jónicas, que se determinó en el Congreso de Viena en favor de la Gran Bretaña, y el del Congo llamado belga, según se definió en la Conferencia de Berlín. Pero el primer esfuerzo orgánico fue el del Pacto de la Sociedad de las Naciones.

Los vencedores tenían frente a si el problema del futuro de las colonias de los países vencidos. Quince eran los territorios que antes turcos y alemanes, habían de recibir un sesgo diverso. Con la decadencia del imperio turco mucho habían sufrido los pueblos árabes; y aun cuando dista mucho de la verdad la leyenda de la insoportable tiranía alemana hacia los pueblos del África -pues sus crueldades en nada diferían de las de las otras potencias coloniales- no era posible una anexión en favor de los vencedores, tal y como ocurriera, digamos, después de la guerra de los siete años. La idea de la-

no anexión campeaba soberana. Pero las potencias vencedoras también pretendían substanciales ventajas. Entre una y otra idea surge, gracias en particular a - Smuts, la idea del mandato.

Nos hallamos frente a la aplicación, condicionada en cuanto que trátase de pueblos no europeos, de la autodeterminación. El artículo XXII del Pacto establece un régimen especial que favorece a los pueblos antes parte de los imperios coloniales de las potencias vencidas. Se los define como aquellos aun no capacitados para dirigirse por sí mismos en las onerosas condiciones del -- mundo moderno. Y se añade que "el bienestar y desenvolvimiento de estos pue- - blos constituyen una misión sagrada de civilización" que es objeto de las normas del Pacto. Es con este propósito como se confía la tutela de esos pueblos- a las naciones más capaces de conducirlos a la cima de la civilización. Ha nacido el régimen de los mandatos.

No observamos, en favor de las poblaciones bajo tutela, una representación adecuada. Se añade asimismo una clasificación de dichos territorios en- que veladamente se deja abierta la puerta a una anexión (en el caso de los mandatos de tipo C). La clasificación misma implica la aplicación de un patrón: - el de interpretar el encargo sagrado como la negación de los valores aborígenes y la "elevación" de esos pueblos a los niveles europeos. Con todo, campea el principio de la supervisión internacional: imperfecto por las razones antedichas, por su falta de maquinaria de ejecución, por su limitación a los territorios de las potencias vencidas; pero importantísimo en cuanto que llevaba a- nuevas alturas el principio de la responsabilidad ante la comunidad internacional. El problema de determinar si era ésta la que hacía uso de una soberanía remanente ha preocupado a no pocos juristas. Sea que la comunidad interviniera para proteger a aquellos de sus miembros aun incapaces de autodeterminarse; sea que se trate de un principio de ejercicio en favor de la soberanía de- los pueblos bajo mandato, el resultado equivale a una clara internacionalización del problema. Bajo el artículo XXII del Pacto el colonialismo deja de ser un elemento propio y exclusivo de la política nacional de las grandes potencias.

Queda bajo el Consejo de la Liga la responsabilidad por los mandatos. No tarda este cuerpo en encararla. Desde noviembre de 1920 se establece una Comisión Permanente de Mandatos. Se compone de nueve individuos y tiene frente a- sí una labor técnica y no política. No puede visitar los territorios; las peticiones escritas deber recibirse a través de la autoridad administradora y las - orales sólo lo son informalmente. Su labor de supervisión estaba harto limitada, y desde un principio. Pero recibía informes anuales de la potencia mandataria,- escuchaba a sus representantes y haciendo el máximo uso de uno y otro métodos,- ejercía alguna influencia en la administración de los mandatos. Difícil le era- evitar abusos: sólo contaba con la facultad de hacer recomendaciones a la potencia administradora; poco o nada podía hacer la Comisión en favor de la política de la puerta abierta; fue incapaz de actuar ante el retiro de la Liga de una potencia mandataria, como lo hizo el Japón, y no pudo evitar que esos territorios sirvieran de puntos de apoyo para una agresión. Pero con todo, su labor fue positiva. Mal puede entenderse el desarrollo del sistema de fideicomiso sin dar - todo su merecido lugar a la importante y señera labor de la Comisión de Mandatos.

No hay mal que por bien no venga, dice el viejo dicho castellano. A la zaga de la contienda -la segunda mundial- viene una mayor conciencia de los - males del colonialismo. Las victorias japonesas en el Extremo Oriente traen consigo la desintegración el régimen colonial en Asia. No tan clara como se quisiera fue sobre el particular la Carta del Atlántico. Sigue redactada dentro de un doble patrón: principios de libertad aplicables a los europeos; principios de -- servidumbre que modifican a los anteriores, y que son propios a los no europeos. La Carta del Atlántico nos habla de aceptar cambios territoriales sólo de acuerdo con los deseos de sus poblaciones; del derecho de todos los pueblos a escoger su propio gobierno; de la restauración de la libertad a quienes fueron privados de su independencia. Pero a través de todo el documento se ignora buscadamente- una referencia al problema colonial. Estas dificultades inter-aliadas se observan en la conferencia de Québec, y resaltan en la de Yalta. Conviénese en limitar el problema, percibiéndolo desde la perspectiva de un sistema internacional que estaría reducido a los territorios que eran antiguos mandatos. La opinión - estadinense se muestra ilustrada: aunque de modo intermitente -en especial para no aumentar los roces con el gobierno británico- hace gala de un anti-colonialismo (ilusorio, dirán algunos) que representan Roosevelt, Welles y Wilkie. La- opinión mundial no queda a la zaga, como lo demuestra la Carta de Filadelfia, - en la que la OIT habla de extender la política social en favor de las poblaciones coloniales.

- Nada dijeron las propuestas de Dumbarton Oaks sobre mandatos o fideicomiso. Su silencio dejaba entrever una falta de acuerdo entre las grandes potencias que habría de resolverse en San Fco. La conferencia tuvo lugar en un -- clima de responsabilidad internacional; fueron varias las sugestiones que al -- respecto se sometieron a la reunión. También aparecen nuevas preocupaciones. En la paz, la unidad de las potencias vencedoras parecía menos segura; y principalmente los E.U., comienzan a mediar sus convicciones anticoloniales con buena dosis de preocupaciones estratégicas. A la Conferencia la preceden debates entre- los representantes de las potencias auspiciantes; es por su conducto como se fijan las características del nuevo sistema que será parte integrante de la Carta.

Campea en él la responsabilidad internacional conjunta: bajo las N.U. se establece un sistema internacional de fideicomiso. Tenía domo propósitos los de mantener la paz y seguridad internacionales, promover el desarrollo socio-político de los habitantes de esos territorios no autónomos, y administrarlos dentro de normas no discriminatorias. El sistema se limita a los territorios antes bajo mandato, a los que pertenecieran a los estados ahora derrotados y a los -- que los vencedores quisieran (vana esperanza) poner bajo ese sistema. Acuerdos- particulares entre las N.U. y cada potencia administradora se prevén como necesarios. Se diferenciían los territorios fideicometidos estratégicos de los que no lo son. Como maquinaria queda previsto un Consejo de Administración Fiduciaria Compuesto de igual número de representantes de los administradores y de los que no lo son, y se le faculta desde un principio para recibir informes, aceptar peticiones y enviar misiones de investigación. Se conviene asimismo en centrali-- zar el problema en la propuesta organización, desechando una posible regionalización.

Sobre este acuerdo se desarrolla, en lo particular, la conferencia. - Mociones latinoamericanas y australianas afinan aún más el concepto. A estas --

les da forma el representante de los E. U., Stassen, quien propone las dos partes sobre las que descansa el edificio que enmarca la Carta como medio para resolver el problema colonial; principios de una política general hacia todos los territorios aun dependientes, que es base del capítulo XI. y el sistema de fideicomiso, que será objeto de los XII y XIII. A las arquitrabes que define el párrafo antecedente se añaden otras preocupaciones. Principales fueron sin duda las provenientes de las fallas en la experiencia de la Liga. No se quiso ya dejar a los territorios fideicometidos al margen de los problemas mundiales, y se presupone que bajo el fideicomiso contribuirán al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales (art. 84): Ante la consulta de los pequeños, las grandes potencias manifiestan su convicción de que si algún estado administrador cometa un acto de agresión, o se retira de las N.U. sin haber cumplido sus compromisos, el fideicomiso tendrá fin.

En el Pacto los mandatos constituían parte integrante de los arreglos de paz. Por medio del fideicomiso la Carta los lleva a su máxima y lógica expansión. Los pequeños estados contribuyen activamente a liberalizar sus propósitos; sin plantear la independencia como único fin del sistema, ni fijar límites temporales, la verdad es que se dirigen, todos, a una autodeterminación que plenamente garantiza el bienestar de los habitantes. El Pacto se limita estrictamente a condicionar los frutos de la victoria; la Carta en cambio contiene normas que potencialmente abarcan a todas las áreas dependientes. El artículo 80 es buscadamente obscuro y evidencia su carácter transaccional. Si bien hay algunos resabios de una aproximación geográfica al problema -por ejemplo el 79- el problema colonial se universaliza sobre bases permanentes: la responsabilidad común del concierto de las naciones en favor de una solución general y progresista del problema colonial.

Este colonialismo es el que existía en 1945. Porque debemos reconocer en la Carta un estricto sentido político, el que a su vez presupone un claro peso existencial. La Carta constituye a su vez un documento vivo que se transforma a través de quince años de ejercicio. Es uno de los grandes instrumentos forjados con el propósito de que la humanidad alcance su bienestar y libertad. Respecto al colonialismo sus fines eran y son claros: los de poner fin a un sistema político pretérito en sus presupuestos, perjudicial en sus acciones. E intervendría la Organización a fin de evitar que en persecución de justas demandas, estos pueblos provoquen hecatombres capaces de alterar la paz y seguridad del orbe. Su sentido de responsabilidad se eleva hasta coadyuvar con ellos para que alcancen su autodeterminación.

A este propósito finalista conviene añadir otro: el de una diversa interpretación del "encargo sagrado" que como principio toral debe guiar a las potencias administradoras. Este "encargo sagrado" se interpretará dentro de la Carta. Ya no se trata de la carga que el hombre blanco creía llevar sobre sus hombros al ir a las colonias, para enseñar a pueblos atrasados a vivir como europeos. La imagen y semejanza del hombre es la de Dios, no ya la del europeo. Coexisten hoy diversas civilizaciones y la Carta presupone un igual valor para todas ellas: no por ser concreaciones absolutas, sino porque dan base para una civilización que con Vasconcelos llamaremos cósmica. A diferencia del Pacto, la Carta pretende conservar la cultura de cada pueblo y ayudarle a desarrollar sus valores.

El Consejo de Administración Fiduciaria ha sido, procesalmente hablando, un órgano dificultoso. No podía establecerse sin contar previamente con los acuerdos de administración fiduciaria con las potencias antes mandatarias. Al - otorgar la calidad de potencia administradora en Somalia a Italia, que no era - estado miembro, se vió ante nuevos problemas. Y al dejar de ser Francia poten-- cia administradora -pero deberser parte del Consejo según la previsión del artículo 86- se creó un desequilibrio que no fue prontamente resuelto.

Respecto a su encarnación: la primera reunión de la Asamblea se preocupó por establecer un Consejo temporal; acusado de inconstitucional, se optó - por fundar un Comité de Administración Fiduciaria de la Asamblea General, que - quedó encargado de negociar con los antiguos mandatarios los acuerdos de fideicomiso. No todos se mostraron de acuerdo desde un principio. Francia, Sudafrica y E.U. mostraron hesitaciones por motivos diversos. Salvo la segunda las dudas- se desvanecieron y se procedió a celebrar dichos acuerdos. La referencia que ha ce el art. 79 a la participación de los estados directamente interesados en la- celebración de dichos acuerdos dió origen a amplias controversias. Otro tanto - sucedió respecto al destino de los pueblos bajo fideicomiso, su autonomía y su- participación en el gobierno de la zona. Las potencias antes mandatarias se esforzaron en evitar que se confundiera supervisión con la actual administración, aunque no se ignoró la posibilidad de que la Organización misma fuese la admi-- nistradora. Gozaron las potencias administradoras de una posición privilegiada, y el resultado de las negociaciones produjo resultados que les fueron favora- - bles; tanto, que la URSS tachó dichos acuerdos de inconstitucionales. Opinó en- efecto que no se consultó a los estados directamente interesados -y entendía - por tales a las grandes potencias-, que erróneamente se autorizó la administración de los territorios fideicometidos como parte integral del metropolitano, y que sin vigilancia del Consejo de Seguridad, se permitía en ellos el rearme.

Los convenios de fideicomiso observan un claro patrón. Definen los límites del territorio, designan la autoridad administradora, delebrean sus obligaciones de acuerdo con el art. 76 de la Carta, y fijan sus derechos en varias- materias, como son las de legislación y administración; fijan la meta del desarrollo educacional y político; protegen los derechos económicos de los aborígenes y sus derechos humanos, y preven la rendición de informes anuales, de acuerdo con un cuestionario fijado por el Consejo. Fueron nueve los convenios de este tipo que se firmaron, ocho en diciembre de 1946, otro casi un año más tarde. Comprendían a territorios africanos y del Pacífico. Dieciocho meses después de- firmada la Carta, quedaba constituído el Consejo de Administración Fiduciaria.

Otros dos convenios, distintos por su origen o fines, se firmaron. Se refería el primero a los territorios antes bajo la soberanía o bajo el mandato- del Japón, ahora bajo fideicomiso de los E.U. Se trata de territorios que por - definición se consideran estratégicos y para los cuales se firmó un acuerdo con el Consejo de Seguridad. Se logró en él evitar que esos territorios se administraron como parte integrante de la metrópoli, y se fijó la independencia como - el término del fideicomiso. El otro se refiere a Somalia, bajo el fideicomiso - de Italia. Algunos principios adicionales resaltan en el acuerdo, firmado en 1950. La soberanía se finca en la población, se pone en marcha un sistema que permite la temprana participación de la población aborigen en la administración, y se fija un término de diez años para otorgarle la independencia. Es pues ejem--

plo de una mucho mayor supervisión y control internacional.

Es compleja la membrecía del Consejo (art. 86) Su base es la igualdad entre miembros administradores y no administradores; pero a ella se agrega la necesaria participación de las grandes potencias en una u otro forma. - Ha sido costumbre incluir entre los no administradores un estado recientemente independizado. Se compone de representantes estatales, pero la Carta prevé (89) que esa representación recaiga sobre especialistas. Se toman sus decisiones por una mayoría presente y votante; aunque en caso de empate, se repite el escrutinio al siguiente día. La representación equilibrada le ha dado - al Consejo un sentido de realismo que ha sido profundamente benéfico.

Actúa el Consejo con apoyo en tres elementos de juicio: los informes anuales que rinde la autoridad administradora; las peticiones; los informes de sus misiones de visita. Con apoyo en la práctica de la Liga,el primero consiste en un amplio y detallado informe que se rinde anualmente y que permite un estrecho contacto directo con el representante de la potencia administradora, él mismo un administrador colonial. La pugna entre las dos clases de miembros del Consejo es clara: en tanto los no administradores pretenden incrementar lo más posible el carácter y ámbito del informe, los metrópolitanos se niegan a aumentar, siquiera en un ápice, la supervisión internacional. De allí los considerables debates alrededor del cuestionario, que se ofrece como un formidable documento que comprende, entre cielo y sub-suelo, todo cuanto - pueda haber en los territorios fideicometidos.

Tal como se efectuaba en la Liga, el Consejo realiza un examen general y detallado del informe, complementándolo con las preguntas que hace al - representante de la potencia administradora y con el trabajo de los subcomités. El informe que el Consejo rinde a la Asamblea se compone de una descripción - general de la situación en el territorio, al cual se añaden las conclusiones del Consejo y se agregan las observaciones de los miembros en particular.

Es el anterior un excelente medio de supervisar a la potencia administradora y de cooperar con ella en el desenvolvimiento del territorio fideicometido. A el se agrega la admisibilidad de las peticiones, sean orales o escritas -preferentemente éstas-, vengan del territorio o fuera de él se remitan o nó por conducto de la potencia administradora, sean de carácter particular o general. Si bien hay el propósito de no alterar el estatuto de la potencia administradora, sólo se desechan aquellas peticiones que un Comité especial del Consejo declara manifiestamente inconsecuentes. Tiene la potencia administradora, por supuesto, la posibilidad de hacer sus propias observaciones sobre las peticiones. La actuación del Consejo sobre el particular ha sido - muy moderada. Nunca se ha convertido en corte de casación, y se ha limitado a imitar a la autoridad administradora que tome algunas medidas respecto a la - queja que se eleva.

Las misiones de visita tienen lugar previo aviso y de acuerdo con - la autoridad administradora. Pero de hecho constituyen -no obstante su imposibilidad para visitar áreas estratégicas o cerradas- la actividad más importante del Consejo. Se estableció en ellas una periodicidad; se le daba a la - misión la representación del Consejo, y sus componentes tenían también la re-

presentación estatal. La composición de las misiones se hace incluyendo a estados administradores y a otros que no lo son, aunque debe notarse la permanente ausencia de la URSS. A pesar de aparentes dificultades de orden práctico, constituyen la mejor oportunidad que el Consejo tiene para supervisar lo que ocurre en los territorios fideicometidos y poder así participar en su desarrollo.

Para llevar a cabo estos vastos fines el Consejo se sirve en gran parte de las labores del secretariado. Con el Ecosoc existe una estrecha cooperación que revela multiples servicios mutuos que uno al otro se hacen (art. 91); y la coordinación con el Consejo de Seguridad permite al de Fideicomiso una libertad de acción mayor que la originalmente supuesta (83). Menos claras son las relaciones entre éste órgano y la Asamblea General. Los artículos 85 y 87 parecen contradecir la teórica igualdad que entre los órganos principales establece el 7. Parecería en principio que el Consejo se ocupa de vigilar la administración de los territorios, en tanto la Asamblea encara las condiciones generales que en ellos privan y las de su futuro progreso. De hecho la Comisión IV de la Asamblea ha asumido un papel absorbente, que realza el hecho de oir directamente a los peticionarios. Pudiera decirse que la Asamblea toma al Consejo como su órgano téonico, en tanto extiende la consideración política del sistema fideicomisario hasta comprender todo cuanto le parezca tener relevancia.

Si el fin del sistema de fideicomiso era coadyuvar a la independencia de los pueblos así administrados, hemos de convenir en que el éxito de la Organización ha sido muy grande. Cinco territorios han alcanzado su autonomía, como entidades independientes o como parte de otros estados de su región; tres se encuentran en el peristilo de la misma; uno habrá de resolverse mediante el -- translado de la población -pues los únicos recursos de Nauru se acaban- y quedarán pendientes los estratégicos bajo los E.U., y Nueva Guinea Oriental bajo Australia. En la gran corriente en pro de la eliminación del sistema colonial, es la Carta es quizá el instrumento más completo. Ha sido insigne la labor de la organización para lograr la independencia de estos pueblos sin que hubiera derramamiento de sangre. Ha coadyuvado pues a insuflar vida a la responsabilidad general del orbe frente a pueblos aun no capaces de gobernarse a sí mismos; y les ha dado la impronta de los nuevos valores que se realzan particularmente en la Carta. Las actividades de la Organización respecto a fideicomiso cuentan con un singular fracaso: el territorio del Sudoeste africano. Este territorio, que conquistara Alemania, fue objeto de un mandato clase C. Existía respecto a los de esa clase la presuposición de su eventual integración con la metrópoli: se los creía poblados por pueblos sin características propias y cuya única oportunidad en la historia era ser absorbidos por la potencia mandataria. La potencia mandataria fue la Unión de Sudafrica, Pero dentro de esa peculiar coetaneidad de independencia y de sujeción que hallamos entre los miembros de la Comunidad Británica en Versalles, el mandato fue dado al soberano británico, como representación de dicha comunidad, para ser ejercitado por el gobierno de la Unión. A la Comisión Permanente de Mandatos rindió informes la Unión; de -- los comentarios de aquella se desprende que criticó con persistencia la política seguida por la Unión, no estimándola acorde con los fines previstos por el Pacto.

Transcurre la segunda guerra y se fundan las N.U. Sudafrica se preocupa por lograr que la Asamblea acepte la validez de un plebiscito que recien-

temente había llevado a cabo y que aprobaba la integración. A esto se rehusó - la Asamblea y la Unión por su parte se parapetó en la subsistencia del mandato y en la ausencia de cualquier obligación de transformarlo en un fideicomiso.- Esto ponía a la Organización en dificultades: sin existir este acuerdo, no podía de hecho intervenir para ejercer la vigilancia y conducción internacional- que suponía el sistema. A la Corte recurrió, interrogándola sobre las obligaciones de la Unión respecto al Sudoeste africano. La Corte manifestó que las - obligaciones de la Unión, de acuerdo con el mandato, subsistían: este no había fenecido por la desaparición de la Liga. En cambio no veía base legal alguna - para determinar que la Unión debiera someterse a un acuerdo de fideicomiso.

Alrededor de esta opinión consultiva de la Corte (1 de septiembre de 1950) giran los esfuerzos de la Organización. Varias etapas se distinguen en - el desarrollo del tema, sembrado todo a lo largo de constantes exitativas que- la Asamblea ha hecho al gobierno de la Unión: para encarecerle que rinda informes, que participe en los trabajos de los órganos especiales creados al respecto, que mejore situaciones de hechos que muestran el incumplimiento de las obligaciones aceptadas en el mandato. Instaló al efecto una maquinaria especial, encaminada a reproducir tanto como fuera posible, las consiciones que para los mandatos existían en la Liga. Para el sistema de votación aplicable, y para la posibilidad de recibir peticiones, pidió a la Corte sendas opiniones consultivas (7 de julio de 1955, 1 de junio de 1956). Estableció la Comisión del Africa Sudoccidental, que en diferentes terrenos y con diferentes propósitos, ha - tratado de lograr ese mínimo de cooperación que con la potencia administradora se requiere para cumplir con el mandato. A fin de cuentas este cuerpo se ha visto obligado a trabajar en franca oposición con el gobierno sudafricano. Los informes que ha rendido sobre la política que en esa región se aplica, y el interés que al gobierno de la Unión le merecen el futuro de los aborígenes, señalan un régimen de clara violencia a los propósitos y principios de la Carta. Ante- esta situación, Etiopía y Liberia han procurado ejercer el derecho que les da- el haber formado parte de la Liga, y han iniciado un procedimiento contencioso ante la Corte con el fin de obtener que la Unión modifique su política respecto al territorio. Su punto de partida descansa en el artículo vii del Mandato, y tratarán de demostrar que la potencia mandataria perjudica sus intereses nacionales concretos, No ha habido ninguna indicación que la Unión esté dispuesta a colaborar, tampoco, en este terreno.

La Asamblea ha efectuado reiterados esfuerzos para encaminar al Sudoeste africano a su autodeterminación -concepto que proviene de la Carta, -- mas no del Pacto- Se ha empeñado en hacer que priven para la población aborígen esos derechos humanos que la Carta -no el Pacto- estima como indispensables al mundo de hoy: para imponer esa medida de supervisión internacional implícita en el mandato explícita en el fideicomiso. Se ha empeñado en fin en - evitar la anexión a la metrópoli de territorios habidos por conquista, enmendando con la Carta los presupuestos del Pacto.

Mas el problema, íntegro, sigue en pie.El gobierno de la Unión parece decidido a seguir su propio sendero, en desprecio de sus obligaciones, concretas en cuanto al mandato, generales en cuanto miembro de las N.U. Su separa- - ción de la Comunidad Británica muestra su inquebrantable deseo de perseguir su política actual. Este hecho abre vastas posibilidades ante la Asamblea, todas-

de carácter político, que quizá deban adoptarse. Pero lo indiscutible es que en este particular, a pesar de dieciseis años de esfuerzos, no se ha avanzado un ápice en evitar que la Unión siga una incesante política de integración, fundada en el interés de una minoría de origen caucásico. El fracaso de las N.U. sobre el particular es patente.

El sistema de administración fiduciaria se ocupa del futuro de los territorios que han pertenecido a metrópolis derrotadas. Cabe pues preguntarse si la suerte de pertenecer a los perdidos en una contienda se convierte en requisito para alcanzar la independencia. Porque para la separación de las colonias, desde los diglos XVIII y XIX, parece haber un verdadero marco que sólo florece mediante dichas derrotas. Es claro que el sistema de mandatos guardaba límites semejantes. Tal parecería que las negociaciones preliminares a San Fco. señalaban un mismo propósito para las N. U.

En este caso la solución fue distinta. El colonialismo había llegado a su término. En forma genérica se resentía la derrota que las armas japonesas infligieran a los occidentales, y la toma de Singapur poen fin a los imperios europeos. La comunidad internacional confrontaba un largo abuso de un derecho que la poderosa minoría había ejercitado. Ya constituida orgánicamente, pide cuenta de como se ha ejercitado esa representación. Y hubo de encontrarse alguna fórmula para reafirmar la competencia de la comunidad de naciones, incluso sobre territorios que, estrictamente hablando, no comprendía la natural competencia de la Organización.

El capítulo xi de la Carta tiene un origen bien occidental por cierto. Incluso, la formulación original de lo que es el artículo 74 se debió a un documento británico. Hallamos en San Fco., por parte de potencias neutrales opresión surgidas del coloniaje, un claro propósito para extender la competencia de la Organización; se quería que cubriera todos los pueblos y territorios, aun bajo la egida de estados miembros de la misma, pero que no habían alcanzado la auto-determinación. Se forjó el capítulo como uno general; uno que estableciera aquellos grandes principios que iban más allá de lo particular -el fideicomiso-; uno que fijara los grandes propósitos que inspiraban a las N.U. respecto a la clase de comunidad que habría de ser la estatal futura. Tras los procedimientos propios a la negociación multilateral, principios generales y mecanismo específico al fideicomiso quedaron separados; se intitularon aquellos, bajo el capítulo xi, "Declaración relativa a los territorios no autónomos".

Tiene el capítulo implicaciones mayores y más profundas que cualquier otra cosa hecha para resolver el problema colonial genérico. Como tal, no tiene en la historia de la humanidad orgánica antecedente directo. Porque abre una puerta -pequeña que sea- a la fiscalización internacional respecto a todo territorio que no sea independiente. No nos asombremos que haya sido objeto de duros ataques, vastos y bien fundados, por parte de las potencias administradoras. Han principiado por afirmar que se trata de una Declaración, y que por consiguiente no entraña obligaciones para los estados miembros; se escudan en la fracción 7 del artículo 2 para señalar que corresponde exclusivamente a ellas determinar cuando deja de regir la jurisdicción doméstica, no sólo metropolitana sino colonial; no creen que debe ser sino la metrópoli la que tenga a su cargo la determinación de lo que es el encargo sagrado; que las N.U. actúan -

como un gran marco internacional que abarca a otros marcos -nacionales estos-, pero que no puede superponérseles: debe pues actuar con estricto respeto a lo - que las constituciones internas señalan, sea en lo fundamental para precisar si un territorio es o nó autónomo, sea en lo indicental, para respetar las líneas- que esa constitución fija respecto a la posibilidad de rendir información.

Una dualidad puede, incluso, percibirse en la Carta. Porque se trata- de fijar normas internacionales para determinar la política que debe seguirse - respecto a territorios que son parte, legalmente hablando, de una metrópoli que es miembro de la Organización. El artículo 73 fija en afecto normas que pueden- considerarse como internacionales (como sería la de promover la paz y seguridad por medio del ejercicio de la soberanía que detienen sobre esos territorios); - pero hay otras que sí implican limitaciones a la metrópoli: el principio de que los intereses de los habitantes están por encima de todo; la interpretación del "encargo sagrado" en el sentido que implica promover el bienestar de los habi-- tantes de esos territorios; las obligaciones concretas para asegurar el respeto a la cultura de cada pueblo, para desarrollar el gobierno propio, para cooperar con organismos internacionales en la encarnación de esos propósitos y, sobre to do en cuanto respecta a la Organización misma, la obligación de transmitir al - Secretario General, regularmente, información sobre las condiciones económico-- sociales que en dichos territorios privan (fracción e).

Tiene el artículo 74, de modo diverso, una idéntica sino mayor importancia. Aquí y en el Preámbulo encontramos las únicas menciones de la buena ve- cindad que existen en la Carta. Y tal como se entendía en 1945 la buena vecin-- dad, hemos de entenderlo como un portón que permite el ingreso de la moral dentro de la Carta. No se debatió este artículo durante la conferencia sanfrancisc- cana. Tenía para los padres conscriptos un significado preciso. Tratando por i- gual a los territorios metropolitanos y a los coloniales -lo que ya es en sí - todo un programa, a pesar de que puede interpretarse en sentidos opuestos- trae a colación las grandes ideas morales de la Carta. Contiene un recordatorio a -- los estados miembros de la práctica de la equidad y es manifestación contemporá nea del viejo espíritu de la igualdad humana. Implica la aceptación de obliga-- ciones en la vida internacional otras que las nacionales y egoistas, y da un -- sentido de generosidad a la soberanía estatal. En la resolución del problema co lonial trae consigo obligaciones precisas para la potencia metropolitana: la de percatarse del espíritu de la comunidad en la que vive y la de ejecutar sus o-- bligaciones, a pesar de que son morales, compenetrado del espíritu de la región a la que las colonias pertenecen.

Con base en estos dos artículos, las Naciones Unidas han llevado a ca bo una larga lucha por adquirir competencia sobre territorios no autónomos otros que los sujetos a fideicomiso. Trataban, dicho de otro modo, de imponer a las - potencias metropolitanas una competencia apenas sugerida en el capítulo xi. Y - hubo de hacerlo frente a la decidida oposición de las metrópolis, que considera ron que no tenían obligación alguna de limitar su jurisdicción: porque concebían su cooperación como voluntaria (en este punto ni las más liberales han cejado)- y no estaban dispuestas a aceptar la fiscalización internacional por el futuro- de sus colonias, parte al fin de su imperio.

Principia la Asamblea General por asentar su competencia, en forma -- presuntiva pero clara. Pide el Secretario General que se le informe del número-

y calidad de los territorios no autónomos, y acepta la Asamblea "in toto" la - lista que en 1946 se le envía. Fueron 80 los territorios que entonces se caracterizaron como colonias. Hubo algunos excesos: como la inclusión por parte de- los E.U. de la zona del Canal de Panamá, que provocó las justas protestas panameñas. Pero hubo también prudentes rectificaciones: de estados que se percataron de la gravedad del paso dado y que retiraron algunos territorios de la lista, por lo general cubriendo el retiro bajo el amplio manto de un cambio constitucional. Bajo el sistema político metropolitano se incluyen territorios que pudieran caber bajo el concepto que de colonialismo tiene la Carta. El cambio- fue bastante para evitar que las N.U. ejercitaran su jurisdicción al respecto. De hecho, la Organización trabajo sobre los restantes.

Pretendió en efecto convertirse en el hafiz de los intereses comunales orgánicos para eliminar el colonialismo; para proteger los intereses de los pueblos no autónomos; para conducirlos a su independencia. Con apoyo en la fracción e del 73, lleva a cabo un constante aumento en su jurisdicción. En 1946- establece una comisión ad-hoc, compuesta por partes iguales de potencias administradoras y no administradoras, que tuvo por objeto examinar la información- transmitida al Secretario General, y a la que se ordenó hacer recomendaciones- a la Asamblea. La periodicidad se hace anual, se pide a la metrópoli aumentar- sus informes y se le exige esa ampliación de modo constante. La base casi accidental del 73-e se convierte en una verdadera obligación. La Asamblea establece un sistema de fiscalización y hace permanente la Comisión sobre la información de los territorios no autónomos. Este sistema se desarrolla constante y - progresivamente; una vez y otra la Asamblea reitera su interés de estos territorios como parte vital en la conservación de la paz. Esta directiva es persistente como lo demuestran los informes rendidos por la Comisión al cabo de cada uno de sus doce períodos de sesiones.

Las N.U. habían triunfado en el primer punto de un programa que evolucionó gracias a sus esfuerzos. Ahora era preciso evitar que los territorios- bajo su jurisdicción salieran de ella so capa de argucias constitucionales. El mantener la jurisdicción internacional llevaba aparejada la competencia para - determinar cuando fenecía la soberanía metropolitana. De allí la importancia - de los trabajos hechos alrededor de los factores de acuerdo con los cuales se- ha de juzgar si un territorio es, o ya no es, colonial. El carácter cenital de la resolución respectiva -la 742(viii)- aparecerá en consecuencia. La Asamblea aceptó como plausibles varias soluciones: la de una asociación libre con la antigua metrópoli, bajo los supuestos de una constitución propia, el respeto a la individualidad de la región y la posibilidad de una modificación unilateral de- ese estatuto; la de la integración, dentro de una completa igualdad, cuando se- trata de un territorio avanzado y se cuentan con los deseos libremente expresados de su población. La competencia de la Asamblea General es aceptada por las- potencias metropolitanas; lo que revela que nos hallamos de plano ante perspectivas que jamás se soñaron en Ginebra, que apenas pudieron suponerse en San Fco. Los casos de Groenlandia, Puerto Rico y las Antillas neerlandesas son la mejor- prueba de la competencia de la Organización para abrir con llave maestra el futuro de países sujetos hasta ahora a la no determinación. En el ejercicio de la competencia internacional la Asamblea va, respecto a estos territorios, incluso más lejos que dentro del sistema de fideicomiso. Labra una jurisdicción donde - antes no existía y hace florecer el anti-colonialismo incluso en contra de los-

mismos miembros de la Organización, potencias victoriosas en la segunda gran guerra.

Un nuevo problema se planteó con la admisión, entre los nuevos miembros, de España y de Portugal. Era de Interés, por la integridad del sistema,- que ellas también reconocieran la competencia de la Asamblea y que rindieran - informes respecto a los territorios que tenían bajo su égida metropolitana. -- Las gestiones de los primeros años fueron por completo infructuosas. Hasta que se hizo un esfuerzo por encontrar bases generales: ellas determinarían el cuándo y el cómo del inicio de la obligación contenida en el 73-e. Una Comisión especial fue nombrada para determinar si existe o nó la obligación de trasmitir- informes. Sus conclusiones,aprobadas por la XV Asamblea General (1541(XV)), -- precisan lo que es el territorio colonial, subrayan la obligación de rendir informes respecto a la administración de un territorio cuya población no ha al-- canzado la plenitud de gobierno propio, y aceptan que esa obligación cesa cuando pueblo y territorio alcanzan dicha plenitud. La Asamblea reconoce que estos principios constituyen parte de las obligaciones que acepta el derecho internacional, y reitera la obligación de transmitir informes respecto a aquellos territorios separados geográficamente del país metropolitano y diferentes de él- en aspectos étnicos o culturales. Pasa en revista después los otros datos que- confirman o destruyen esa primera hipótesis, y examina las limitaciones que se deben a la autonomía interna del territorio, a la constitución metropolitana,- y a las razones de seguridad.

A partir de la ratificación de la Carta el mundo ha presenciado un - increíble desenvolvimiento en la autonomía de todas las naciones. Principia en el Oriente, el Medio y el Extremo, y se extiende después al Africa, la última- en sufrir el yugo colonial (si menguamos la importancia de las factorías que - rodearon sus costas desde el siglo XV). Este gran proceso de emancipación es - una de las grandes revoluciones de nuestro siglo. En su aceleración y su éxito, en encontrar avenidas que permitan arreglos no sangrientos ni bélicos, las N.U. han tenido un papel ilustrado de éxito indiscutible. Dentro del gran motor de- la liquidación colonial, han sido una bujía: no la única, si de igual importancia que las demás. La parte tradicional -que constituye el sistema de fideicomiso- y la novedosa -que representa su acción sobre los territorios no autónomos, y que revela la flexibilidad de la Asamblea para encarar nuevas demandas- han tenido un éxito indiscutible. Al devenir de las nuevas naciones, que- en pleyade llenan los ámbitos de un mundo en verdad nuevo, la Organización ha- desempeñado un papel del que justamente debe ufanarse, y que es ampliamente reconocido por los estados que se apresuran a ser sus nuevos miembros.

CAPITULO VIGESIMO PRIMERO

La Corte Internacional de justicia y el desenvolvimiento del derecho internacional.

Entre los estados, la posibilidad y práctica del arbitraje han existido siempre. En nada altera este medio de resolver las controversias el voluntarismo estatal. El ápice de estos centenarios esfuerzos se alcanza en la se--

gunda conferencia de La Haya, donde se establece la llamada Corte Permanente de Arbitraje.

No es este método de resolver controversias internacionales -y en consecuencia de mantener la paz y seguridad- el que ahora nos preocupa. Es, al contrario, el de la aplicación de una justicia judicial a la resolución de los - - grandes problemas entre los pueblos. Aunque partiendo de las labores de la susodicha Conferencia de La Haya, la de Versalles procuró ir más allá. El artículo- xiv del Pacto tiene el sabor de la Corte Permanente de Arbitraje; mas a la verdad se autoriza al Consejo de la Liga a formular propuestas para crear una Corte competente para determinar cualquier disputa de carácter internacional que - las partes le sometan; a la vez, para emitir opiniones consultivas sobre cues-- tiones o disputas que le enviaran la Asamblea o el Consejo.

Desde febrero de 1920 el Consejo nombraba un Comité de Juristas que - quedó encargado de redactar un proyecto de estatuto. Cierta tibieza se nota por parte de las grandes naciones, sobre todo en cuanto a la jurisdicción obligatoria, que ni les era agradable ni era, estrictamente hablando, compaginable con- los términos del artículo xiv. La idea de que la jurisdicción de la Corte se -- convirtiese en obligatoria quedó en el ambiente, y los pequeños países lograron ver aprobado el artículo 36, que aunque sobre base voluntaria, la hacía posiblo. En la duda de si se trataba de una natural consecuencia de la Carta, se sometió a la aprobación y ratificación de los estados miembros, y para 1922, electos - los jueces (once titulares y cuatro alternos), la vemos instalada.

Buen número de requisitos se establecen con el propósito de asegurar- la independencia e imparcialidad del cuerpo judicial internacional. Aun dentro de su europeismo, se reconoce para la Corte la necesidad de ver representadas- en su seno las primordiales formas de civilización y los sistemas legales capitales. La jurisdicción de este cuerpo se extiende a disputas entre los estados; su principal actividad será pues la elaboración de sentencias que determinen el derecho entre estados discrepantes. No era indispensable que estos estados fuesen miembros de la Liga: también se abrieron las puertas para los que no lo e-- ran. Se planteaba de hecho una doble clase de comunidad internacional: la que- constituía el todo orgánico e integrado de la Sociedad y que se extendía hasta- el órgano jurisdiccional, y la que aledaña de aquella, permanecía ligada por el tenue lazo del reconocimiento de una común jurisdicción.

Para determinar el campo de aplicabilidad de la que se llamó Corte -- Permanente de Justicia Internacional, eran válidos los términos del artículo - xiii. Era pues competente para resolver las disputas sobre la interpretación de un tratado; sobre cualquier cuestión de derecho internacional; sobre la existencia de un hecho que, debidamente establecido, constituiría una violación del derecho internacional; sobre la reparación que provendería de dicha violación. -- Mostrábase en términos más genéricos, un órgano apto para resolver los conflictos interestatales que proviniesen de disputas sobre hechos, o bien sobre la interpretación de un instrumento jurídico internacional, o sobre este género de - costumbre. Lo que nos lleva de boca al difícil y toral problema de la distinción entre disputas legables o políticas. El Pacto y el Estatuto de la Corte Permanente se escudan en la vaguedad; mas la verdad es que dentro de su evolución histórica y de sus antecedentes, se inclinaban a establecer una patente diferencia,-

dad que constituía la Sociedad. Con toda su generalidad y belleza, el ideal de justicia no trae consigo a la paz; es la paz la que puede, a su zaga, traer a- la justicia. Y es entonces, y sólo entonces, cuando puede pensarse en un tribu nal internacional. La Corte Permanente podía tener -si se quiere, incluso tu- vo relaciones directas con la comunidad internacional entonces existente· y se puede llegar hasta reducir a la Liga al simple papel de partera. Pero sería -- ignorar las verdaderas bases en que se elevaba la comunidad jurídica interna-- cional; estas presuponían a la Sociedad, cosa que por lo demás acusa el hecho- que antes no se hubiese creado cuerpo semejante. La Liga proporciona los cimien tos sobre los cuales se eleva la Corte Permanente; y esta constituye ese órgano que elabora el nuevo derecho internacional, el que a su vez encarna por medio - de las labores de la Corte.

Esta dúplice aproximación al papel de la Corte en las relaciones in- ternacionales orgánicas se llevó a extremos durante la segunda guerra mundial. Y se supuso (se intentó incluso) que la Corte subsistiera dentro del cataclis- mo que aniquiló a la Sociedad. Los hechos se impusieron; hubo que principiar - de nuevo al avistarse la victoria aliada. La Tercera Reunión de los Cancilleres Americanos encargó el estudio de este problema al Comité de Juristas, el cual - opinó en favor de un aumento de la jurisdicción de la Corte. No menos explíci-- tas lo fueron las propuestas de Dumbarton Oaks. En el capítulo vii hallamos a - la Corte como el órgano judicial principal de las N.U.; se presupone que su Es- tatuto formará parte de la Carta y que tendrá como patrón el de la Corte Perma- nente; una membredía automática -que pone fin a la antigua dualidad- se prevé- para todos los miembros de las N.U., aunque tampoco se cierran las puertas a -- otros estados.

Era delicado el problema del Estatuto. Con antelación a la Conferen-- cia de Sn. Fco. se convocó en Washington a una reunión de juristas que sesionó- días antes de iniciarse aquella. Con algunos cambios -por ejemplo respecto a - las opiniones consultivas, que el antiguo Estatuto no mencionaba- aprobó el an terior; dejó a la de San Fco. sin embargo los problemas de especificar el papel de la Corte dentro de la Carta, la elección de los jueces y el problema de la - jurisdicción obligatoria. En San Fco. se aceptaron los trabajos de Washington,- se resolvieron los problemas pendientes y se determinó, tras sesudas considera- ciones, no continuar a la antigua Corte. Es pues una nueva la que se crea, aun- que se conserva la continuidad jurídica que acuerpaba, de la mejor manera las- labores que una y otra harían en favor del futuro derecho internacional.

Con diferencias orgánicas, con estrecha continuidad funcional, con la cierta identificación que presuponía el Estatuto, las N.U. adoptaron el pasado- jurisdiccional a las nuevas condiciones. La Corte Internacional de justicia que da establecida el 18 de abril de 1946; poco más de un año después, sobre la dis puta anglo-albanesa sobre el libre paso por el estrecho de Corfú, inicia sus -- labores.

"Momentánea" se ha llamado a la relación que unía a la Corte Permanen te con la Liga. La unidad entre ellas, dicen otros autores, sólo tenía lugar en la metafísica de la noción internacional orgánica. Frente a ella existe la posi ción más firme y más realista que adoptan las N.U. El artículo 7 cita a la Cor- te como uno de los principales órganos de la Organización; y el 92 añade que se

trata del organo judicial principal, otorgando al Estatuto un carácter integral dentro de la Carta. La pariedad entre la Corte y los demás órganos de las N.U. es pues plena. Incluso frente a la Asamblea General -que por su papel en la - elección de los jueces, en la petición de opiniones consultivas, en la facul-- tad de autorizar a otros órganos u organismos especializados a pedirlas (art. 96-2), y en la aprobación del presupuesto de la Corte, pudiera decirse supe- - rior-, puede la Corte conservar su autonomía e independencia. Esta se restringe a sus actividades judiciales, exclusivamente; pero allí estriba su princi-- pal carácter y es dentro de este terreno donde existe una preeminencia propia a la Corte.

Corresponde a la Corte cooperar con los demás órganos para alcanzar- los fines que fija la Carta. No que sea ella la única capaz de interpretar la- Carta: esta es un documento pletórico de posibles aplicaciones concretas, jurídicas en cuanto previstas en un tratado multilateral, y que autorizan a cada uno de los órganos a actuar de manera legítima y útil a la comunidad. Lo específico a la Corte es la labor jurisdiccional; es, después de todo, el órgano judicial principal. De allí cierto desprendimiento en su posición; actúa siempre a iniciativa de otros órganos, a petición de los estados parte en una disputa. Nunca puede hacerlo bajo su propia iniciativa. En esta limitación se encuentra su mayor fuerza y en ella descansa su principal alcance al concretar los propósitos de la Carta.

Como la Corte es órgano de una organización netamente política, el - viejo problema de la distinción entre disputas jurídicas y no jurídicas recibe un nuevo ámbito. Porque la Corte contribuye al mantenimiento de la paz resol-- viendo algunas dificultades internacionales mediante la aplicación del derecho internacional.

Resulta irrisorio, sin embargo, pretender que la aplicación de estas normas no lleve implícito un claro papel político. Es imposible creer que por- tratarse de aplicar a la vida inter-estatal normas jurídicas, pueden ignórarse consecuencias que son políticas en su esencia y en sus efectos. Representa la- Carta una etapa adelantada en el esfuerzo de la humanidad por organizarse. Dentro de ella, la Corte constituye una verdadera institucionalización del proceso diplomático: una nueva alternativa que se presenta ante Estados acordes en que su disputa se resuelva por medio de una sentencia que apliquo el derecho, dentro de una técnica jurídica tradicional. Hay, para traducir libremente el vocablo que usa De Visscher, una "depolitización" de un problema internacional que permite la adecuada aplicación de los principios impersonales del derecho.

La distinción entre disputas políticas y legales carece pues de sentido dentro de la Carta. Toda disputa internacional es en esencia política, y- será legal cuando las partes convengan en resolverla de acuerdo con ese método. Pero el propio método jurídico trae consigo consecuencias políticas que han de ser valoradas por los estados partes en una disputa: no es pues posible ignorar que la Corte existe dentro del mundo de la política, y que produce efectos que afectan a ese mismo mundo. Una clara valoración del juicio, antes y después de emitida la sentencia internacional, son pues precisas a todo estado. En tal -- sentido -en sus consecuencias- la labor de la Corte no es diversa de la de los demás órganos de las N.U. Donde existe una diferencia es en la metodología que

emplea. Porque política en su esencia, en la aplicación de esas normas la Corte es exclusivamente jurídica.

Desean los estados que una disputa sea resuelta por medio de la aplicación del derecho internacional y por medio de la técnica judicial.- La Corte es un órgano que se funda en la justicia, no en la ética. Para - ello se ve precisada a aislar el caso concreto que se le somete: a considerar el problema legal a través del espejo de la justicia, alejándolo de sus circunstancias inmediatas y considerándolo en forma objetiva y abstracta. Es así como debe alcanzar una decisión, que expresará en su sentencia, excluyendo todo otro concepto político, moral o extra jurídico. No puede - evitarse la proyección política de los actos de la Corte; sí debe esforzarse por evitar que en la encarnación de esas decisiones entren consideraciones ajenas al derecho.

La Carta, en su brevísimo capítulo xiv, delinea apenas las características de la Corte: órgano judicial principal de las N.U. (art. 92); - la membrecía automática para todos los estados miembros, y posibilidad de- externa a los no miembros (93, 1 y 2); la obligatoriedad de las sentencias y consecuencias del incumplimiento (94, 1 y 2); la posibilidad de la existencia de otros tribunales y la emisión de opiniones consultivas (95 y 96). Aun alejándose de una consideración estrictamente judicial de la Corte, precisa referirse al Estatuto para comprender la esencia de este órgano, su - composición y principales características.

Constituye la Corte un cuerpo de magistrados independientes elegidos entre personas de relevantes cualidades morales y de amplios conocimientos jurídicos. Gran cuidado se pone en dar a las candidaturas la característica de independencia que en principio requieren; aunque en la práctica, el complicado e indirecto procedimiento no demuestra la vitalidad que- se le suponía. La elección de los magistrados se asegura por la doble y -- automática votación que realizan Asamblea y Consejo; particularmente notable es la mayoría requerida, simple incluso -y por única vez- para el -- Consejo de Seguridad. A pesar de que se supone que la nacionalidad del candidato es indiferente (art. 2 del Estatuto), sí se otorga a esta caracte-- rística el valor que indudablemente tiene; aunque no fuera más que por la- dificultad de integrar, de otro modo, una Corte donde se vean representa-- dos los diferentes sistemas legales en el orbe. Donde no halla el Estatuto una base de sustentación tan amplia es en la excesiva preocupación que - - muestra por asegurar a los litigantes que contarán con un juez de su pro-- pia nacionalidad en los casos que lleven ante la Corte. (art. 31). Se ha - hecho debido hincapié en la autonomía que revelan los magistrados en sus - juicios; mas habría que reconocer aquí una **transacción** entre la realidad de un cuerpo jurisdiccional internacional en sentido estricto, con uno constituído sobre la voluntaria participación de los estados. Se eligen a los magistrados por nueve años, y se permite la reelección; con la grave consecuencia de que propende a establecerse una Corte poco en consonancia con - la evolución jurídica mundial y más preocupada por las pequeñas minucias - de la vida que por cooperar en la formación del derecho del futuro.

Partes ante la Corte sólo pueden serlo los Estados (arts. 34 y 35 del Estatuto). La consecuente sentencia solo afectará a esos Estados. Pero la regla de no extender a terceros las consecuencias de la sentencia con frecuencia se ve alterada:* se trata de derechos propios a la soberanía estatal, de principios generales de derecho, de la interpretación de tratados multilaterales. No es imprescindible ser miembro de las N.U. y el Consejo de Seguridad (art. 35-2 del Estatuto) queda facultado para autorizar a los no miembros a ser parte del sistema judicial internacional sobre el cual descansa la Corte. Cierto es que el Consejo ha interpretado sus facultades con largueza: y vemos como partes de dicha comunidad a entes que no son propiamente estados (Mónaco, Lichtenstein). No sin razón se hace ver que esta limitación a los estados es poco compatible con la vida internacional de hoy. El papel que al hombre otorga la Carta, y la indiscutible personalidad de los organismos internacionales, hacen aconsejable abrir nuevos portones en lo que pareciera ser un órgano demasiado esotérico.

La jurisdicción de la Corte puede ser convencional, prorrogada, incidental u obligatoria. Para interpretarla es preciso alejarse de toda similitud con el derecho interno. Porque si desde su propio punto de vista la Corte es un órgano jurisdiccional, para los estados es parte de una maquinaria internacional que conviene valorar de acuerdo con sus intereses políticos, para poner o nó en acción. Aceptar la jurisdicción de la Corte entraña para un estado consecuencias políticas a veces imprevisibles. Muchas razones se antojan válidas para no hacer aconsejable esa acción. El método jurídico para resolver las disputas no es una medida que puede usarse indiferentemente; es un continente, de contenido político, que precisa utilizarse con circunspección y cuidado. Trae consigo graves implicaciones políticas las que jamás pueden ignorarse. Irán resintió (en el caso de la expropiación de la compañía Anglo-Irania) los graves peligros de una jurisdicción obligatoria general; y la tendencia actual parece ser la de disminuir el ámbito de obligaciones semejantes. Las nuevas reservas -como por ejemplo la de Inglaterra- limitan hasta hacer nugatoria la aceptación de la jurisdicción obligatoria de la Corte. Hacen ver que en el mundo actual resulta imposible pretender que las consecuencias implícitas en una solución jurídica de las dificultades internacionales sean, per se, benéficas al estado que así las limite. Dudas caben, también, respecto al valor psicológico de una aceptación de la jurisdicción obligatoria que al concretarse, habrá demostrarse huera.

Ante la Corte se han llevado (1960) veinticuatro disputas. De ellas, dos han sido retiradas por las partes, y puede creerse que se utilizó el procedimiento judicial como uno para continuar las negociaciones diplomáticas. Cuatro fueron las que motivaron un rechazo por una de las partes de la competencia de la Corte; en otros tres la Corte misma declarose no competente. Algunos de ellos demuestran la voluntad de los estados de permitir a la Corte participar en la solución de grandes problemas actuales; pero ellos son precisamente aquellos en que no se ha admitido su jurisdicción. Otros casos han sido serios (la disputa peruano-colombiana, la hondureña-nicaragüense); pero en general hallamos problemas de importancia política marginal. Frente a las grandes revoluciones que conmueven la sociedad internacional de nuestros días, la Corte se muestra como un órgano poco propicio para resolverlas.

* cuando

Se habla incluso de una corriente que procura reducir al mínimo toda influencia jurídica en los asuntos del orbe. Rosenne (pag. 71) se muestra preocupado ante el aumento de influencia que revela la historia de la Corte Permanente, y la inversa disminución que se observa en la de la Corte Internacional. Señala en consecuencia la existencia de un malestar general que no ha sido plenamente diagnosticado.

Si recordamos que el derecho internacional fue producto de una región y de una civilización; que se universalizó gracias al triunfo de las grandes potencias europeas frente al resto del mundo; que es esta civilización europeo-occidental y su derecho sucedáneo el que hoy se haya en decadencia, podemos quizá apuntar algunas consideraciones preliminares a la solución del problema. Ni uno solo de los casos llevados ante la Corte lo ha sido por uno de los nuevos estados; o bien, por estados otros que los de la civilización cristiano-occidental (incluyendo en ellos, de momento, a los latinoamericanos). Los estados que han sido llevados ante la Corte a petición de los europeos han procurado evitar su jurisdicción: de modo definitivo, como la URSS; de modo práctico como Irán; o bien disputando la jurisdicción de la Corte, como la India. En cambio, cuando el estado demandante y el demandado son entrambos parte del mundo occidental, se revela un perfecto acuerdo respecto a los casos llevados ante la Corte, y respecto a las consecuencias de la sentencia derivadas.

Estas constantes revelan desde luego ciertas directivas. Por la inevitable cristalización que el derecho constituye, la Corte aplica normas que son pretéritas. Esta preteridad es particularmente grave cuando se confronta una desintegración -más que una reforma-del derecho internacional clásico. Politis y Alvarez se preocuparon por la encarnación de este derecho futuro. Pero el procedimiento contencioso ante la Corte no permite que ésta se convierta en un pretor de nueva especie. Con toda y su amplitud, el art. 38 del Estatuto establece claras amarras.

Dentro de una misma civilización, es plausible que haya identidad en la concepción de la justicia. Cuando se procura hacer un todo orgánico de varias civilizaciones, muchas de ellas en franca oposición, es imposible creer que exista una identidad en dicha concepción de lo justo. En cuanto al valor y en cuanto a su cristalización no existe pues unidad alguna. Y a la confianza que en la Corte demuestran los estados parte del mundo occidental, y a la seguridad con que preven las consecuencias políticas de sus sentencias, se opone la desconfianza e inseguridad con que la miran los estados que pertenecen a otras culturas. La Corte es pues una de las víctimas principales en el surgimiento de los nuevos centros de civilización. Su base de sustentación no es única, y no es por consiguiente firme. A falta de univocidad en la juridicidad internacional, se muestra como puerta cerrada para muchos de los estados; y la "depolitización" ofrece perspectivas que no son felices para la mayoría de las naciones no europeas.

Decir el derecho es una actividad que requiere la profunda impregnación de un medio jurídico determinado y constituido. Esta dicción ofrece enormes inconvenientes, dentro de los presupuestos, y dados los antecedentes, de la sociedad internacional del hoy. En la precisión de las normas jurídicas de un derecho internacional pretérito encuentra la Corte enormes inconvenientes. Sólo parcialmente ha podido salvarlos en la segunda rama del árbol de su actividad: las-

opiniones consultivas.

El Pacto había previsto las opiniones consultivas de la Corte sobre cualquier disputa, o bien, sobre cualquier cuestión que Asamblea y Consejo le sometieran. Se abría pues una oportunidad para que los estados resolvieran -- sus diferendos de modo indirecto. Era también posible preveer un procedimiento contencioso y otro estrictamente consultivo. Pero por medio de una evolución lenta y progresiva, éste se asimiló a aquél.

La Carta conserva y aumenta esta actividad de la Corte. Incluso generaliza sus términos el artículo 96, fracción 1, El Estatuto confirma el poder discrecional de la Corte. Se piensa incluso en elevar esta facultad hasta convertir a la Corte en el guardián de la constitucionalidad de la Carta. Con lo que se establecería un sistema de indiscutible juridicidad, pero no menos opuesto al sistema de división de funciones que prevé la Carta, y a la sociedad internacional un tanto libertina que hoy subsiste. Se deja a la Asamblea General (96-2) la facultad de autorizar a los demás órganos y a los organismos especializados a pedir directamente opiniones consultivas. Otros cuatro órganos de las N.U. y ocho organismos especializados lo han sido.

Las dificultades implícitas en la labor propiamente contenciosa de la Corte han hecho pensar en añadir a sus opiniones consultivas un carácter obligatorio. El deseo es genuino: se trata de ir más allá de la incapacidad procesal que la Corte y los organismos internacionales en general adolecen. Pero gira alrededor de la aceptación de las partes (incluso en la forma genérica prevista en el acuerdo el establecimiento de la Sede), y parece tan difícil como contraproducente avanzar por el camino de una obligatoriedad que no puede sino ser supuesta. De agregarse esta característica a las opiniones consultivas, todos los inconvenientes y las limitaciones que se superponen a la actividad contenciosa de la Corte actuarán también.

El artículo 96 varía el xiv del Pacto. Se refiere simplemente a la capacidad de la Corte de opinar "sobre cualquier cuestión jurídica". Esto ha permitido consolidar aun más un solo procedimiento -que es el contencioso- y llevar a la Corte a preferir opiniones de tipo abstracto. Esta abstracción, claro está, es jurídica y le permite elevarse hasta decisiones de principio que pueden hacer de la labor interpretativa de la Corte su actividad la más importante. Tal revela la resolución 171 (II) de la Asamblea General, por la que urgía a los demás órganos y a los organismos especializados que se utilizara mayormente esta aptitud de la Corte. La abstracción se revela también -- por medio de interpretaciones de tipo general (tratados de paz con Bulgaria, Hungría y Rumania) o del establecimiento de principios genéricos (indemnización por daños sufridos al servicio de las N.U.), en la que uno y otro desprénden se de toda consideración concretamente política.

No son los estados, sino los órganos de la familia de las N.U., los que pueden pedir opiniones consultivas. Parecería que nos elevamos por encima del procedimiento contencioso, y que se trata de decisiones genéricas sobre las cuales los estados no deben preocuparse. De la emisión de las opiniones consultivas, sin embargo, resulta lo contrario. La Corte ha usado ampliamente de la facultad que le concede el artículo 68 del Estatuto y ha identificado -

el procedimiento consultivo al contencioso; a grado tal, que desaparece por completo la distinción -entre cuestiones y disputas- que señalara el Pacto. Lo genérico del problema no oculta su concreción posible e inmediata. Las opiniones de la Corte (las condiciones para la admisión de un estado a la Organización, la obligación de transformar un mandato en fideicomiso, las indemnizaciones acordadas por el Tribunal Administrativo) afectan directamente los intereses de los estados miembros. Estos pues se valen del procedimiento contencioso para aparecer ante ella, y establecen una corriente que otros estados igualmente interesados -aunque en dirección contraria- no pueden sino seguir. De allí que pueda señalarse que dentro de la elaboración de una opinión consultiva se llega incluso más cerca a una jurisdicción obligatoria que dentro de lo contencioso. Fundamental es el papel que este procedimiento representa el Secretario General. A él le corresponde expresar los puntos de vista que concretan los de la Organización, y que representan los motivos que impulsaron esa petición que a la Corte se hizo.

Si la opinión la pide uno de los órganos de la familia de las N.U., a él va dirigida cuando se emite por la Corte. El art. 65 del Estatuto deja a la Corte en libertad para emitirla o no. Incluso, cuando la petición es obscura o defectuosa, la Corte pudiera escudarse en aquella norma para no actuar. Por lo contrario y en principio, la Corte ha establecido que no debe rehusarse a otorgar opiniones consultivas. Se vale de la interpretación para llegar al sentido probable, o bien para subsanar, a la petición; pero nunca la rehusa. Ello estriba, principalmente, en que constituye el gran eslabón por medio del cual la Corte se liga con las labores de la Organización. Es por medio de sus opiniones consultivas -cuya generalidad y posibles concreciones quedan arriba bosquejadas- como la Corte forma parte del gran mundo de la cambiante política de hoy.

Por ello precisamente observamos por parte de la Organización cierta hesitación antes de elevar una consulta a la Corte. Labora ésta dentro de normas jurídicas que hemos señalado como ligadas con el pasado; por consiguiente, órganos deseosos de alcanzar nuevas normas dudan mucho antes de ligarse con lineamientos que, mal de buen grado, han de tomar en cuenta.

No es obligatoria una opinión consultiva. Su propio nombre indica que la Corte hace uso de facultades que más la acercan a un órgano técnico, coadyuvante con el político. La Corte en efecto se limita a declarar el derecho y corresponde al órgano pidiente determinar como se aplica a circunstancias concretas. Mas en esta concreción, no puede ignorar la opinión de la Corte. Tiene una fuerza moral incontestable, a la que se añade -dentro de la tenue y constantemente superada línea divisoria entre lo moral y lo jurídico, lo anímico y lo internacionalmente obligatorio- una clara fuerza obligatoria. La Asamblea General ha demostrado un profundo respeto por las opiniones emitidas por la Corte; incluso (como en el caso del Sudoeste africano) ha modelado su actuación de acuerdo con ellas. Lo que motiva la acertada glosa de Lauterpacht: una vez el órgano competente (y mismo que elevó la petición) acepta y aprueba la opinión emitida por la Corte, esta forma parte de la ley de las N.U. El carácter condicionado que por su esencia tiene desaparece, y se constituye en excelente instrumento para crear el derecho.

La ejecución propia a la opinión consultiva no es procedimiento funda

mentalmente diverso de la fase post-adjudicatoria de lo contencioso. Aunque en este caso pareciera más preciso, por la labor que queda a cargo del órgano consultante, la verdad es que también descansa en la actividad que puedan adoptar los estados miembros. También en este aspecto se observa en ellos el deseo de menospreciar las opiniones consultivas, si son contrarias a sus intereses. La actitud de la Unión Sudafricana, en la referida opinión sobre el Sudoeste -que le era, después de todo, favorable- demuestra esa querencia a ignorar todo lo que no pueda convenirle, escudandose en una pretérita soberanía.

Observamos, por una parte, el temor de los órganos de las N.U. a pedir la aplicación de normas que estima pretéritas. Por la otra, la realidad política consistente en ignorar, también, las opiniones consultivas cuando son contrarias a los intereses nacionales. No es extraño que esta actividad de la Corte se muestre como muy considerablemente reducida. Apenas diez son las peticiones que ha recibido la Corte. Y aunque todas ellas en lo suyo constituyen positivos jalones que quedan como elementos positivos y valiosos en la concreción del derecho (admisión de nuevos miembros, interpretación de tratados de paz con Bulgaria, Hungría y Rumania, reservas a la convención del genocidio), no tienen la abundancia ni gozan de la extensión para constituir un cuerpo de doctrina amplio y bastante.

La abundosa participación de los estados hace ver lo potencialmente fructífero que puede ser esta rama de las actividades de la Corte. Aunque por otra parte observamos una insuficiente preparación respecto a las peticiones que se la han hecho. Se cuenta con respuestas autorizadas a problemas legales de considerable complejidad, aunque no han servido para resolver directamente disputa alguna. Queda pues como un instrumento de vastos alcances que quizá logre ser de enorme utilidad, cuando priven condiciones más propicias que las actuales para permitir el reinado del derecho.

Uno es el procedimiento que ante la Corte se sigue con objeto de llegar a una sentencia. Otro, el adjudicatorio, por medio del cual se procura engarzar lo jurídico dentro de la vida real. Para el primero es posible aplicar normas estrictamente jurídicas. En el segundo en cambio entramos en un terreno netamente político.

La Corte ha demostrado un elegante aislamiento frente al procedimiento post-adjudicatorio. Lo mira desde el pináculo de la concreción jurídica. Se funda quizá en la suposición del poder moral superior que acompaña a sus juicios. Se limita a "definir las relaciones legales" entre las partes, y concibe que esa dicción lleva aparejado consigo la obligación de someterse a ella. Llega pues al extremo del marco jurídico, pero se rehusa a ir más allá.

En lo jurídico la suposición es sólida. En lo práctico, demuestra la necesidad de medidas concomitantes. En la primera convención de La Haya en 1907, en el artículo xiii del Pacto de la Liga y en el artículo 94 de la Carta encontramos en efecto expresiones de esta preocupación. Reiteran en efecto la obligación que todo estado que ha ocurrido ante la Corte tiene que ejecutar sus sentencias. Pero a fuer de documentos políticos, van incluso hasta examinar la posibilidad de que los estados no cumplan con esa obligación. Y la fracción 2 del 94 le permite al estado acredor ocurrir al Consejo de Seguridad para la ejecu-

ción del fallo.

No estriba este problema en algo diverso del que acongoja a los organismos internacionales: el de asegurar el cumplimiento de decisiones legítimamente tomadas por los órganos competentes del organismo internacional. La verdad es que los estados nunca norman su conducta guiados por consideraciones exclusivamente legales. De allí la reiteración que de la obligación de cumplir con los fallos de la Corte se hace. (Arts. 94-1 de la Carta, 36,59,61,63 del Estatuto).

Si las comparaciones de la Asamblea o del Consejo de Seguridad con órganos internos es endeble, lo es aun más la de comparar a la Corte Internacional con un Tribunal interno. Consecuencia de ello fue la preocupación que existió en San Fco. -principalmente por parte de las delegaciones de Australia, Bolivia y Cuba-; estimaron que era preciso fortalecer en la Carta la regla "pacta sunt servanda" de un modo expreso para los fallos de la Corte. Dudaban de la voluntad de los estados de convenir en aplicar un fallo que les fuese adverso. Esta preocupación motivó el artículo 94-1 para los estados miembros, y para los no miembros el 93-2. Bajo diversa pero semejante forma, el artículo xiii del Pacto protegía contra la agresión a aquel estado que hubiese cumplido con el fallo de la Corte.

La teoría jurídica se contrapone aquí a la realidad política. La obligación es clara: cuando dos o más estados convienen en someter una disputa a la Corte, toman el compromiso de ejecutar la sentencia. Pero toda acción legal internacional es unilateral en sentido estricto, y es también autónoma, pues depende para su ejecución de la voluntad de ese estado. A éste corresponde pues determinar las modalidades para ejecutar el fallo de la Corte; mas si la obligación recae sobre el estado reo o deudor, no hay una concomitante de que el estado acreedor exija el cumplimiento del fallo.

De hecho, la sentencia de la Corte plantea una nueva situación que trae consigo claras consecuencias políticas; estas a su vez varían la situación que existía antes del fallo. La elección de los medios apropiados para encararla corresponde al estado; toda decisión de sanciones por parte de la Corte resulta improcedente por las particulares circunstancias que rodean al proceso internacional. Por lo que pudiera quizá llegar a establecerse una ley política, equivalente a la de Lavoissier para la física: los problemas políticos ni se crean ni se destruyen; sólo se transforman. Existen desde la aparición del hombre sobre el globo terráqueo, y no han hecho sino evolucionar de acuerdo con las circunstancias que dictan sus esfuerzos por modificar en su beneficio el medio ambiente.

La ejecución de la sentencia que en un caso dado dicte la Corte puede considerarse en forma bilateral o institucional. Ante la ausencia de una vía clara que encarne el fallo, queda abierto al estado triunfador en la pugna jurídica -en el supuesto de la negativa del estado reo de ejecutar la obligación- las tradicionales y criticables vías de la retorsión y la represalia: uso de la fuerza que apenas se justifica por la causa que lo motiva. También puede ocurrir a sus propios tribunales en vías de ejecución. Aunque el antecedente del caso Socobel nos hace suponer que la corte nacional, en respeto de la jurisdic-

ción de la internacional, se rehusará a intervenir. Le quedan pues abiertas las vías institucionales.

La negativa de un estado de cumplir el fallo judicial ha sido considerada de tiempo atrás. En su forma negativa, el artículo xiii-4 del Pacto prohibía emprender la guerra contra aquel que ejecutara la sentencia. En la positiva, el artículo x del Protocolo de Ginebra de 1924 señalaba que la falta de cumplimiento podía significar que se considerara al estado como agresor. Y la fracción 2 del artículo 94 (tal como lo hacía el artículo XIII del Pacto) permite la intervención del Consejo de Seguridad.

A diferencia del Pacto, que establecía una obligación abstracta y general, la Carta restringe la actuación del Consejo de Seguridad a una a petición de parte, y netamente permisiva además. No se estimó en San Fco. como una de las decisiones del Consejo que tomadas en virtud del artículo 25, fuesen compelientes. En verdad, lo que la Carta hace es establecer la posibilidad de que la nueva situación política creada por el fallo sea considerada por el Consejo de Seguridad. No puede el Consejo variar el fallo, pero si puede valorar -a petición de parte- las consecuencias políticas que éste tiene. No se trata de una moción obligatoria para el estado vencedor, ni para el Consejo. Hay infinidad de factores que entonces se presentan, y que bien concretara el consejero jurídico del ministerio de relaciones británico, en el caso del estrecho de Corfú, al señalar que para pedir la intervención del Consejo en la ejecución de un fallo habría que presuponer que se trata de un caso que interesa e importa a toda la comunidad estatal. (Esta interpretación motivó que el Reino Unido no pidiera la acción del Consejo, y que siguiera el largo, interesante y variado proceso en busca de ejecución, que llega hasta el arbitraje sobre el oro sustraído por los nazis de Italia).

Lo anterior no afecta en lo más mínimo las facultades del Consejo para examinar las consecuencias del incumplimiento de un fallo desde el punto de vista del mantenimiento de la paz mundial. Por lo que puede afirmarse que en uno y otro caso -a petición de parte o en la forma genérica- el procedimiento usual al Consejo, con los votos preferentes, es aplicable. Así como también la no aplicabilidad de las facultades específicas que se concedió la Asamblea General por medio de la resolución 377 (V), que no comprenden la de admitir la petición que pueda hacer el estado para la ejecución del fallo. Como se trata de una facultad potestativa del Consejo de Seguridad, mal puede suponerse una falla, si decide no actuar en el supuesto.

Las consideraciones anteriores nos llevan a la conclusión de que no debe valorarse el papel de la Corte de modo abstracto. En conjunto, los casos que ha debido sentenciar no son los que afectan la paz mundial. Precisamente aquellos que tal hacían se han escapado de su jurisdicción. Y es que el litigio internacional es un arma dentro del proceso político, y el fallo judicial es parte del marco general de los arreglos políticos que hoy día se buscan.

La Corte es pues un instrumento más que nuestra Carta ha creado para la solución de las disputas internacionales. Pero revela, dentro de los condicionantes de hoy, varias graves limitaciones. Presupone desde luego una sociedad internacional fuertemente integrada: una en la cual la limitación de la so-

beranía que significa la competencia judicial internacional, fuese fácil y completamente aceptada. Semejante supuesto resulta imposible en la sociedad internacional de hoy, donde se desquician los viejos marcos europeos del derecho de-gentes, y donde existen varios polos políticos contrarios. Dentro del grave conflicto ideológico internacional que presenciamos, es muy limitado el papel que-compete -y que puede competer- a la Corte. Esta se acoge, por lo demás a ideas pretéritas, como es la de rehusarse a otorgar una suficiente personalidad a todo sujeto internacional que no sea un Estado. La Corte se ostenta como un ele-mento francamente secundario en la solución de los grandes conflictos de nues-tro tiempo.

La Corte resulta un objeto de la diplomacia parlamentaria; y sus es-fuerzos tienen éxito en cuanto su análisis jurídico logra separar del caso que-examina sus elementos políticos. Estos privan en el planteamiento y en la ejecución del fallo o de la opinión consultiva. La Corte no puede convertirse en un-elemento de la vida política de la Organización. Su fuerza estriba en su juricidad y no puede pretenderse que se convierta en algo esencialmente distinto de -lo que se pensó. Reducido es su papel en el mantenimiento de la paz, pues sólo-actúa a petición de partes interesadas o de órganos competentes. Queda lo mediato de su labor. Y esta estriba en la creación del derecho internacional.

La importancia del desarrollo de esta rama resalta del texto del artículo 13 de la Carta; queda a cargo de la Asamblea General el promoverlo. Desde-1947 la Comisión de Derecho Internacional ha realizado variados trabajos, no pocos de los cuales han fructificado en concreciones de nuevas reglas jurídico-internacionales. Pero, ¿acaso compete a la Corte contribuir al "desarrollo progresivo del derecho internacional" ?

Que la Asamblea se ha percatado del problema resulta de la resolución adoptada el 14 de noviembre de 1947: se enfatizaba la importancia de recurrir a la Corte como elemento creador del derecho. Pero el problema es más profundo.Si la Corte -artículo 38 del Estatuto- queda encargada de decidir casos concretos-de acuerdo con el derecho internacional, ¿hemos de superponer a esta función la de crear el derecho?

El decir el derecho es una función propia del órgano judicial. No Puede suponerse que haya contradicción entre la aplicación y la creación del derecho. La labor creadora existe siempre, y cada concreción aumenta el caudal jurídico internacional. Siempre es posible hallar diversas interpretaciones en cualquier instrumento jurídico, y sería insulso pretender que en esa decisión no se encierre una creación. Dentro de una comunidad cambiante y turbulenta, además, -la Corte influye por medio de su función de determinar el derecho. Nos hallamos frente a una calidad cuasi legislativa, pues aunque singular, así se incrementa el derecho.

Los esfuerzos hechos para establecer la continuidad de la jurisprudencia de la Corte Internacional con la de la Corte Permanente señalan este propósito creador. Y es que la labor creadora de la Corte va más allá que sus decisiones concretas y actuales. Verdadero pretor de tipo internacional, al revelarse -principalmente- por medio de la abstracción de sus opiniones consultivas, concreta de modo feliz el concepto funcional y social del derecho internacional:

a veces, más el derecho futuro que el presente. La liga con el mundo de lo político proporciona un sentido político, por medio del cual la Corte puede elevarse hasta argumentos meta-jurídicos que son estrictamente parte de una plasmación del derecho futuro.

La Corte sufre hoy día de males varios. No el menor es la patente disminución de su competencia. Menos estados que los que lo hicieran para con la Corte Permanente (36 para esa, comparados con 34 hoy día) han firmado la cláusula opcional que reconoce su jurisdicción. La mayoría lo han hecho con reservas. Y dentro del mundo multi-civilizacional de nuestros días, esas reservas aumentan de ámbito y vacían de contenido a la aceptación (como lo es, por ejemplo, la reciente del Reino Unido).

Las Naciones Unidas no se muestran enamoradas del status quo dentro del cual nacieron. Para coadyuvar a guiar a un mundo en pleno cambio, la Corte no es el órgano más apropiado. Queda un poco como un remanso -un tanto ideal e idealizado- separado de las grandes corrientes políticas. Y el planteamiento político de su actividad que hemos hecho, ciertamente no contribuye a salvar esta fundamental distinción.

En estas épocas de obscuridad internacional, es la labor creadora del derecho la que se revela como la de mayor importancia. El elemento mediato en las decisiones de la Corte se ofrece como ese polvo de lo permanente a que podemos llegar tras de haber eliminado todos los elementos transitorios. Y con la aparente reducción de sus funciones, y a pesar de sus muchas limitaciones, tiene la Corte un papel fundamental que desempeñar en el desarrollo del orbe.

CAPITULO VIGESIMO SEGUNDO

Secretariado y Secretario General.

La Secretaría de las N.U. -nos señala el artículo 97- se compone de un Secretario General y del personal administrativo que forma el grueso del Secretariado. Realza el artículo 100 de la Carta su carácter internacional, agregando la concomitante obligación por parte de los estados de que respetarán por su parte esa calidad. La Secretaría la integra el Secretario General dentro de los lineamientos que le marca la Asamblea; como características se fijan las de la eficiencia, competencia e integridad; a ella se la atempera con el patrón de "la más amplia representación geográfica posible".

Con inmensas dificultades se tropieza para integrar un secretariado internacional y eficiente. Para referirnos primero a esta última cualidad, nos percatamos desde luego que el criterio de distribución geográfica le es contrario. Los choques de culturas y de convicciones políticas, las dificultades de idioma, trabajan en contra de la eficacia. Mas resulta preciso dar a la internacionalización su lugar debido; en consecuencia, se prefiere reducir un tanto la eficiencia. Todos los países miembros tienen el derecho a verse representados por uno de sus nacionales en el seno del Secretariado: desde el mínimo de un individuo, hasta el máximo que permita el monto de su respectiva contribución al presupuesto de las N.U.

La internacionalización, en sentido abstracto, tampoco resulta fácil. Los individuos conservan ligas con sus gobiernos, y algunos de entre estos prefieren nombramientos temporales: el miembro del secretariado reintegrarase a poco a sus labores nacionales. Con lo que mira siempre hacia su solar y no hacia el solar de todos. En puestos clave, la competencia entre las grandes potencias es grande; se llega incluso hasta un supuesto equilibrio entre los puestos, benéfico si se quiere, pero contrario a la internacionalización.

Si a estas presiones agregamos la que ejerce la ciudad sede (representante aguda de un sistema de vida determinado) concluiremos que la internacionalización del secretariado es relativa. Máxime cuando que la Organización descansa en su Secretariado para que le sirva respectivamente, de liga con los varios gobiernos. Es más un ideal de lo que esta parte de las N.U. debieran ser, que una verdadera concreción.

Se compone el Secretariado de un considerable número de funcionarios y empleados, que llegan hasta cuatro mil; tres mil de los cuales permanecen en la sede. Presenta, en su conjunto, ciertos rasgos generales: el cinismo, el relativo desinterés, la capacidad individual, y adolece sobre todo de una tremenda inseguridad. Frente a las graves y constantes presiones que sufre, se encuentra desprovisto de un adecuado protector. Defectos originales aumentan esta inseguridad. Ante la necesidad de integrar rápidamente una Secretaría, los primeros nombramientos después de San Fco. fueron precipitados y no siempre felices. Se estableció una situación que no ha llegado a destruirse. Frente a los ataques del macartismo,el Secretariado se vió abandonado por el Secretario General; tampoco encontró en la Asamblea General el epoyo al que tenía derecho. Los fallos del Tribunal Administrativo, que procuraron volver las cosas a su estado prístino, fueron objetados por la Asamblea; y aunque confirmados por la Corte, resultaron insuficientes para borrar el daño causado.

Las funciones que descansan sobre los hombros del Secretario General no se desempeñan fácilmente por medio de un Secretariado de internacionalización imperfecta. El propende, por consiguiente, a resolver los graves problemas por medio de un verdadero gabinete de cocina. Y por unas razones o por otras --las de Lie eran esencialmente diversas de las de Hammerskjold- se aleja considerablemente del Secretariado. Aumenta la frustración por parte de éste, a lo que se añade una constante disminución de sus percepciones reales. Su labor no cuenta con defensores a carta cabal, y en los equivocados esfuerzos que por menguar los gastos de la Organización se hacen, es el Secretariado la primera y mayor víctima. Nos hallamos en presencia de una máquina que se ha descuidado en extremo; que por consiguiente, se muestra incapaz de desempeñar el alto papel al que tendría derecho dentro de las previsiones de la Carta.

De muchos modos puede clasificarse el Secretariado. Ofreceremos a continuación algún bosquejo que coadyuve a entender mejor a esta parte de uno de los principales órganos de las N.U.

En sentido estricto, hallamos un Secretariado que se ocupa de toda la vasta labor oficinesca y de preparación material de las conferencias y reuniones. No rige a su respecto la distribución geográfica, pues se trata de funciones meramente técnicas. Alcanza un extraordinario grado de perfección: tanto, -

que sólo puede valorarse cuando se participa en una reunión que tiene lugar bajo auspicios otros que los de las N. U. En la reproducción de documentos, servicio de biblioteca, resúmenes de las sesiones, interpretación, traducción y servicio de guardias y ujieres, ha alcanzado el secretariado una eficiencia extraordinaria.

En sentido amplio, hallamos varias categorías que integran el Secretariado. Hay desde luego aquellos funcionarios que se ocupan de la recopilación de datos; pues las N.U. se han convertido en uno de los grandes centros de información sobre la situación mundial socio-económica. Algunas tienen carácter permanente; otras son temporales, en cuanto que se trata de dar cumplimiento a resoluciones singulares. Alta es también la eficiencia alcanzada por esta categoría, en donde priva ya un criterio de distribución geográfica, no obstante su carácter técnico.

Una segunda categoría la integran aquellos funcionarios que se ocupan en llevar a cabo un programa determinado: como es el de derechos humanos, o el de la vigilancia respecto al cumplimiento de los tratados que prohiben el tráfico ilegal de estupefacientes. La eficiencia subsiste, y el predominio técnico; aunque no puede evitarse el carácter político, que se manifiesta por medio de la distribución geográfica.

La tercera categoría comprende la labor implícita en las obligaciones que sobre el Secretariado impone el artículo 102-1. Se ocupa por consiguiente del registro y publicación de tratados. Es labor técnica, pero es válida asimismo la distribución geográfica.

Una cuarta categoría comprende las labores de investigación y preparación, propias a una secretaría, y destinadas al servicio de los otros órganos -- permanentes, con excepción de la Corte. A ello se refiere el artículo 101-2, respecto a los Consejos de Fideicomiso y Económico y Social. Otro tanto se hace respecto al de Seguridad. El carácter de los estudios, el contacto con cuestiones esencialmente políticas, hace de esta parte del secretariado un cuerpo político-neto; y para la repartición de los puestos principales dentro de él, es fuerte la pugna entre las varias potencias. Tienen los Consejos un secretario ad hoc, aunque es regla que las grandes cuestiones se traten por encima de este funcionario.

La quinta categoría, en todo semejante a la anterior, se refiere a aquellos cuerpos destinados al servicio de comisiones especiales. Algunas incluso se convierten en permanentes, también perpetuando el órgano secretarial. Tales han sido la de Información sobre Territorios No Autónomos, o la del Sudoeste Africano.

Cuerpos técnicos, casi autónomos dentro del Secretariado, y constituídos para llevar a cabo funciones especiales, son los que integran la sexta categoría. Tal es, muy particularmente, el encargado de dar Asistencia Técnica. Priva desde luego este carácter, pero en la ejecución de los programas no puede -- obviarse decisiones políticas; particular importancia reciben ciertos puestos, que resultan clave en la ejecución del programa.

Grupos especiales, que constituyen el secretariado de las Fuerzas de - Emergencia, o bien que coadyuvan a la ejecución de un programa determinado sobre territorios ajenos a la sede, componen el séptimo grupo. Su importancia la revelan misiones como las temporales para alguno de los territorios fideicometidos,- o para las grandes empresas como la del Congo. La distribución geográfica se ve- considerablemente atemperada en el caso por las necesidades de la misión y de la- región.

Por último hallamos al cuerpo encargado de la información sobre las N. U., que adquiere por medio de sus Centros de Información extraordinario valor para los nuevos estados, Algunas críticas ha merecido por parte de miembros originarios, que no conciben que la Organización informe a su pueblo sin pasar por el - gobierno. Se trata de una labor técnica, hoy día altamente especializada, que en sus características lleva su carácter político.

A estos varios grupos hay que superponer una división general. Estriba en la responsabilidad de cada funcionario. Aunque por definición existe en todos, hay divergencias que son casi esenciales. Infima en el funcionario do menor categoría, llega a ser excesiva en los más altos puestos. Y lo técnico y lo político llegan a confundirse en los altos niveles, en los que esta última característica priva, puesto que afecta la conducta do los estados, antes políticos por esencia.

Define y enmarca la Carta al Secretariado. Se trata de un fenómeno nuevo que es coetaneo al desarrollo de los organismos internacionales. Porque el fenómeno internacional es esporádico por esencia. Largas centurias fueron necesarias para llegar a concebir las misiones permanentes. Otras tantas habían de pasar hasta comprender la necesidad de contar con un centro permanente que facilitara las negociaciones multilaterales.

La historia, antes de los tratados de Versalles, acusa las inmensas dificultades que derivaban de esa falta. Las negociaciones multilaterales se dificultaban inmensamente, como ocurrió en Westfalia al terminar la guerra de los -- treinta años. Su ausencia se dejaba sentir en la continuación de las contiendas, como lo señala el Abate Saint Pierre; y como lo sintieron en carne propia las naciones europeas al no poder evitar la primera guerra mundial. Que la labor es de importancia, nos lo revela el hecho de que la historia, con parquedad, recuerda- incluso la personalidad de Gentz al hablar del Congreso de Viena.

Así como el establecimiento de una burocracia central y permanente acompaña la consolidación de imperios, pudiera decirse que la aparición del - Secretariado anuncia esa progresiva organicidad de los sectores internacionales. No constituye un elemento capaz de variar la política de los países; sí de establecer entre ellos contactos capaces de permitir avenidas que conduzcan a una mayor comprensión. El Secretariado permanente de los organismos internacionales no señala una nueva era internacional, a pesar de que florece en una era de diplomacia parlamentaria. Pero sí es uno de los precursores que confirman la venindad - de una aurora de un mejor entendimiento internacional.

Parécenos que esta institución pudiera compararse con el bordo de una- corriente de agua: no bastante para variar su curso, sí para contenerlo un tanto. Con todos sus defectos y limitaciones encarna un ideal que se superpone a la rea

lidad estatal. Consta de elementos que están al servicio de la humanidad; y lo - imperfecto de su concreción, en nada mengua sus altísimos ideales. Es el porta-- voz natural de intereses generales y orgánicos, y señala un paso adelante en el- desenvolvimiento histórico.

Fue la Sociedad de Naciones la que primera constituyó a este Secreta-- riado internacional. Notamos en los trabajos preparatorios al Pacto dos opinio-- nes contrarias sobre el carácter de esa institución. Querían algunos un Secreta- riado compuesto de delegaciones nacionales con un Secretario General que se limi tara a coordinar sus servicios en casos especiales. Mas privó la otra concepción, de acuerdo con la cual se procuró un verdadero servicio civil internacional. Es- te carácter lo avalaba la responsabilidad del Secretario General y su control del personal; la remuneración independiente de éste o aquel, y proveniente de todos- los estados. Ofrecía como patentes ventajas el subsanar dificultades para enta-- blar negociaciones, para poder contar con estudios internacionales objetivos, pa- ra permitir que diferencias entre los gobiernos quedaran limitadas a cuestiones- de fondo.

En seguimiento de estos lineamientos, el Pacto nombra al Secretariado- permanente como uno de los instrumentos para llevar a cabo los fines de la Liga- (art. ii); establece un Secretario General, que nombra la Asamblea a propuesta - del Consejo (vi); guarda silencio sobre sus facultades, aunque si define su pa-- pel en la ejecución de algunas funciones políticas del Consejo (xi, xv); manti- ne abiertos los puestos del Secretariado a hombres y mujeres (vii); queda encar- gado del registro de los tratados (xviii) y de establecer instrumentos ejecuti-- vos para el cumplimiento de los tratados multilarerales (xxiv). Es, en suma, un- eslabón que actúa entre las varias partes de la maquinaria de la Liga, y entre - esta y los gobiernos en lo particular.

El Secretario General nombraba al personal, y decidía todas las cues-- tiones de política. Realzaba su personalidad por medio de constantes viajes que- le ponían en contacto personal con los dirigentes de los estados miembros. El Se- cretariado mantuvo un número relativamente bajo: llegó a comprender 600 miembros. Se le ha subdividido en aquella parte que estaba al servicio de toda la Organiza ción, o directamente de la Asamblea y del Consejo (como eran las secciones polí- tica, jurídica, de información y de registro de los tratados): y aquella parte - que quedaba adscrita al servicio de un órgano técnico o administrativo específi- co (secciones económica y financiera; social; de mandatos, de desarme, y del Sa- rre). Una y otra descansaban sobre los llamados servicios internos (distribución de documentos, tesorería, Biblioteca).

En el secretariado de la Liga observamos muchas de las tensiones y obs táculos que señalaremos para el de las N.U. Las cincuenta nacionalidades de que- se componía chocaban con frecuencia; aunque había la ventaja de contar con el pa trón de la civilización europea, al que se suponía inmejorable. Aumentó también- el trabajo y disminuyeron los sueldos; y grandes en cierta forma fructíferos es- fuerzos se hicieron para lograr que permaneciera como un cuerpo activo y dúctil, que evitó osificarse en una burocracia, quebrase en grupos nacionales y volatili zarse en un cuerpo meramente propagandista.

Aunque también sufrió la invasión de las diplomacias nacionales -con -

preferencia por puestos temporales y de internacionalización escasa-, contó el Secretariado de la Liga con un excelente cuerpo de especialistas. Su número era reducido y se logró dar a los entonces jefes de sección gran relevancia. que les permitía dignamente representar a la Liga ante los estados miembros. Los nombres Rappard Azcárate y Madariaga nos recuerdan que la política de la Liga fue en todo contraria a la formación de un secretariado anodino.

Se pensó en un Secretariado que acuerpara y diera continuidad al Pacto; un cuerpo vivo e inteligente, pero que sólo era instrumento de los gobiernos miembros. El Secretario General, por ejemplo, se escudó en conceptos administrativos. Tras este telón ocultaba su incontrovertible influencia diplomática. Por medio de entrevistas privadas y de contactos directos, ejercía el indiscutible ascendiente a que le daba derecho su puesto. Cerca de los representantes, era su autoridad considerable. Era el consejero natural de las delegaciones. Y no sin razón se ha señalado que obraba como si fuese un monarca británico: con el derecho a ser enterado, ejercía el de ser consultado y de ser escuchado. Los individuos que tuvieron a su cargo la Secretaría General de la Sociedad de Naciones no estimaron requerir otra cosa.

Encierra el Secretariado una indiscutible potencialidad política. En lo internacional -y tal como ocurre en las administraciones internas-, llega un momento en que la labor meramente ejecutiva se torna decisoria. Desde un punto de vista técnico participa en la concreción de la política. Y técnica y política se confunden en la política de lo técnico, de lo institucional.

Que semejante responsabilidad descanse en el Secretariado considerado como un todo, resulta extremadamente difícil. Se trata de un órgano cuyas características no son las de unidad y cohesión. Podemos, incluso, encontrar en los Secretariados de la Liga y de las N.U. ciertos barruntos de que forman una verdadera burocracia. Pero más ostentan los defectos de la burocracia que sus cualidades. Sobre todo el Secretariado de las N.U. donde el sentido positivo que anima y dirige a una verdadera burocracia está casi ausento. En vano buscaremos el sentido conjunto de participar en una gran obra -en la labor trascendente de los escribas, que realza Toynbee-.

Si sobre la potencialidad política engarzamos a una personalidad, desaparecen gran parte de los inconvenientes. Y viene a nuestra mente precisamente ese individuo a quien la Carta llama "el más alto funcionario administrativo de la Organización" (art.97). Sobre él descansan esas responsabilidades implícitas- el campo elevado de la técnica, cuando esta se transforma en factor político. No sólo constituye el centro de la administración; por su medio encarnan toda esa infinidad de posibilidades supra-nacionales que el Secretariado encierra. Su puesto lo convierte en el portavoz de ese elemento nuevo que recaba fuerza de su ideal, y que tiene aportaciones únicas que hacer a la historia de la humanidad.

Este realce de la personalidad del Secretario General,como natural pendiente de la labor del Secretariado, no es una consecuencia inevitable. Puede enfatizarse el carácter inorgánico de la sociedad internacional; entonces se niegan facultades políticas al Secretariado y se rebaja la estatura del Secretario General. Se cuenta con un cuerpo no sólo acéfalo sino invertebrado. Por lo contrario, también se puede hacer resaltar la importancia de uno y otro. Resalta -

entonces la persona del Secretario General hasta convertirse en uno de los elementos primordiales en la vida internacional. Se llega, incluso, hasta considerarlo como un elemento que puede censurar la política de éste o aquél estado. Una y otra de estas soluciones las hallamos en el mundo actual. Aquella pertenece a la OEA; esta, a las N.U.

La Carta del organismo regional es explícita en cuanto al papel que adscribe al secretario general. Para la realización de sus fines, la OEA cuenta -entre otros órganos- con la Unión Panamericana, a la que define como su órgano central y permanente (arts. 32 y 78). El Secretario General, electo por el Consejo, dirige la Unión Panamericana y tiene la representación legal de la misma; puede participar con voz pero sin voto en las deliberaciones del Consejo y de otros órganos no especializados (79,80,81). Este mismo funcionario, con la aprobación del Consejo, establecerá las oficinas técnicas y administrativas, y nombrará al personal de la Unión. (84) Pero toda esta aparente independencia se desintegra cuando observamos que el Consejo de la OEA, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, puede remover al Secretario General (o al Adjunto) cuando estime que así lo exige el buen funcionamiento de la Organización (87).

Hay razones que motivan esta subordinación en que la Carta de la OEA coloca al Secretario General frente al Consejo. Históricas las unas, se apoyan en una natural reacción contra toda posible continuación del estatuto de la antigua Unión Panamericana, en que era el secretario de estado norteamericano su jefe nato. Políticas las otras, estriban en que el Consejo no ha llegado a ser el órgano, político en su esencia y fundamental en su actuación, que la Carta pareciera fundamentar. Se limita a una labor de cocina, y coloca al Secretario general en la clásica posición de ser objeto de los celos de un cuerpo apocado. Y sobre el todo campea la política de cada uno de los estados miembros, que partendel mito de la soberanía y que consideran como anatema cualquier acción internacional que pueda parecer intervención.

El Secretario General de la OEA tiene el papel de estricto servidor del Consejo. No constituye propiamente uno de los órganos principales de la OEA. Tampoco se quiere una gran personalidad capaz de establecer normas objetivas que puedan implicar la desaprobación de esta o aquella política estatal. Bien significativo es el fracaso de una personalidad como la de Lleras Camargo en ese puesto. Y en la negativa de los miembros de conceder al Secretario General el relieve e independencia que debiera tener, encontramos otra de las causas que contribuyen a la decadencia de la OEA.

Posición antitética a la anterior es la que hallamos en las N.U. Los partícipes en las conversaciones de Dumbarton Oaks tenían la experiencia de la Liga; querían mejorar lo hecho y optaron por proponer el fortalecimiento de la Secretaría. Tal era la esencia de las propuestas hechas por los grandes para la conferencia de San Feo. Aunque respecto al Secretario General hubo, a última hora, un cambio profundo. No querían los grandes pensar en que el Secretario General pudiera mantenerse ajeno, e incluso opuesto, a la pentagonía. Pretendieron que el Secretariado fuese encabezado no por un individuo, sino por un Secretario General y cuatro Subsecretarios, todos ellos electos por la Asamblea General a recomendación del Consejo de Seguridad. La idea mereció entonces el apoyo soviético, y también el de los E.U. No se consideraba equivocado que la hegemonía abarcara también a la Secretaría. Pero esta idea fue duramente rechazada por los pues

pequeños países. Veían en las enmiendas un peligro: el de "comprometer el carácter internacional de la Secretaría". Y, como dentro de la supuesta unidad de los grandes este punto era de importancia menor, cedieron las potencias invitantes. Subsistieron pues las propuestas originales, tal y como aparecen en la Carta.

El artículo 97 se refiere también al Secretario General, distinguiéndolo claramente del resto del personal de la Organización. Su nombramiento lo hará la Asamblea a recomendación del Consejo y se le constituye en el más alto funcionario administrativo de la Organización. Realza el 98 el carácter del Secretario General frente a los demás órganos, y establece la rendición a la Asamblea de un informe anual sobre las actividades de la Organización. El siguiente artículo le concede la primordial facultad de poner en marcha la maquinaria pro paz, al poder llamar la atención del Consejo de Seguridad "hacia cualquier asunto que en su -- opinión pueda" ponerla en peligro. Y de acuerdo con el 101, le concede la facultad de nombrar al personal de la Secretaría, según con las reglas que establezca la Asamblea General.

Estas disposiciones deberían haber jugado dentro del gran sistema in--- ternacional proyectado en San Fco. Entonces, era centro político del orbe el Consejo de Seguridad, que descansaba sobre la continuación de la Gran Alianza. Dentro de él, ni siquiera había porqué suponer que el Secretario General contaría - -con un papel político. Todo giraba alrededor de la pentagonía. Mas este sistema- ni siquiera llegó a encarnar.

La Gran Alianza toca a su fin. El Consejo de Seguridad no es el instrumento de acción conjunta. Se muestra incapaz de conservar la paz y mantener la - tranquilidad en el orbe. Los demás órganos se precipitan a llenar este vacío de- poder. Actúa la Asamblea General por medio de su resolución 377 (V). No participa el Secretario General de este nuevo orden de cosas; pues no podemos suponer - -a falta de textos expresos en contrario- que la facultad contenida en el artículo 99 pueda extenderse. El Secretario General principia a actuar de "motu propio" para llenar parte del vacío. Y se inicia desde entonces un desarrollo en las facultades políticas de esta personalidad que podemos afirmar como ininterrumpido- hasta estos momentos.

El primer Secretario General, Trygvie Lie, principia una labor de agundantes contactos con los grandes dirigentes del orbe. Manifiesta una clara opi--- nión sobre cómo resolver el problema de la representación china en las N.U.; y a poco, propone a la Asamblea General su plan de paz en veinte años. El mismo calificó sus propuestas como de "orden orgánico"; pero la verdad es que aportaban sugestiones capaces de resolver el problema del desarme (control de la energía nuclear, de los armamentos llamados clásicos, constitución de una fuerza internacional), de renovar la Organización (rejuvenecer al Consejo de Seguridad, aumentar la asistencia técnica y el ámbito de los organismos especializados, el programa de derechos humanos, el desarrollo del derecho internacional), y de dar a- la Organización un papel nuevo en los acontecimientos mundiales, mediante su universalidad y su aplicación para poner fin al coloniaje.

Pero la crisis coreana lo orilló a tomar una posición que lo hizo indeseable al grupo minoritario de las N.U. Terminó su mandato, y ante la imposibilidad de reelegirlo se hizo uso de una burda maniobra por la cual la Asamblea, sin

recomendación del Consejo, le extendió su mandato. Colocado en esta posición, - Lie se halló como víctima del choque que producía la nueva situación de la post guerra. En sus relaciones con los estados miembros, ni siquiera lograba el reco nocimiento del bloque soviético. Y en cuanto a los E.U. -país sede, que sufría entonces las alucinaciones del macartismo-, no contó con la suficiente fuerza - moral para oponerse a su acosamiento.

Su sucesor encontró una situación política que era totalmente diversa de la prevista en San Fco. Para Dag Hammerskjold los dos bloques monolíticos -- que habían victimado a Lie no eran tan inmutables. Nuevas naciones, y antiguas- también, se preocupan , precisamente de superar ese inestable equilibrio que ano nadaba a la ONU. También desde su elección comienza a predominar la convicción- de que las N.U. para actuar bien, deben soslayar la maléfica competencia de la- guerra fría. Y de la supuesta omnisciencia de las grandes potencias llegamos -- precisamente a la negación de que ellas solas pueden y deban resolver los pro-- blemas mundiales de acuerdo con sus intereses.

El cambio en la posición del Secretario General no estriba en la polí tica personal del primero y segundo ocupantes del puesto. Por encima de cambios incidentales se observa una clara línea de desarrollo. Esta indica el aumento - de las facultades del Secretario General como principalísimo elemento en una si tuación política que nada tenía que ver con la supuesta en San Fco. Para este - desarrollo hay algunos precedentes. Pero son o lejanos o diversos. Presenciamos de hecho el desarrollo de un órgano internacional nuevo y extraordinario. Y el- portavoz de la Secretaría crece a grado tal de ponérsele a la par con los gran- des dirigentes del orbe (en la crisis del Líbano en 1958, por ejemplo). Toca a- hora que analicemos el cómo y el porqué de este extraordinario crecimiento.

Sería imprudente a la vez que peligroso no reconocer que el susodicho crecimiento se apoya en situaciones que afectan a la Organización, pero que la- superan. Tras el fracaso de la supuesta unidad entre las grandes potencias apa- rece la confrontación monolítica de dos bloques contrarios. Ellos han permaneci do en esa actitud negativa; pero los demás estados, buscando una transacción, o bien siquiera movimiento, han soslayado la oposición frontal. Esto se ha perso- nalizado en las N.U. por la aparición de un tercer grupo de naciones que procu- ran evitar que los problemas lleguen al plano del conflicto monolítico: que en- tienden los principios y propósitos de la Carta como algo más propio al destino de la humanidad, y que por su liga más lejana con los ingentes problemas de -- hoy -como es el de la carrera armamentista y el desarrollo nuclear-, pueden e- jercer una influencia humanizante. No que su aproximación sea esencialmente di- versa de la de las grandes potencias: en otro lugar hemos afirmado que los inte reses de los grandes y pequeños estados son siempre políticos. Pero sí que para la solución de estos inmensos problemas, que los tocan indirectamente, poseen - una ecuanimidad mayor.

Este grupo ha encontrado en el Secretario General su portavoz nato. También demuestran en él una gran confianza. Le confían gustosos la diplomacia- preventiva, por la que se procura mantener los problemas fuera de la órbita vi- tal para los grupos antagónicos; le piden que acepte las inmensas responsabili- dades diplomáticas y administrativas que implica la ejecución de las resolucio- nes que toman los otros y principales órganos de las N. U. Aunque de modo inci-

piente -y desde luego fundamentalmente diverso del previsto en el artículo 43-- ha existido en estos últimos años una fuerza de emergencia de las N.U. Condición esencial ha sido que en ella no participen los miembros permanentes del Consejo- de Seguridad. Y las responsabilidades del Secretario General han ido en aumento: ón Gaza las decisiones políticas competen a la Asamblea, en tanto queda bajo a-- quel la administración; pero en el Congo, política y administración son propias- al Secretario General.

No es suficiente la responsabilidad que sobre los hombros del Secretario General se coloca. Esta, por definición, requiere de arquitrabes, las cuales hallamos en la autoridad moral que desempeña. Porque la Carta (art. 98) señala - que dicho funcionario debe presentar a la Asamblea General un informe *sobre las- labores de la Organización. Y desde un principio ha sido costumbre que dicho informe contenga una primera parte -o Introducción por cuyo medio el Secretario - General se eleva hasta interpretar lo que, en relación con los fines y propósi-- tos que la Carta concreta, ha sido la política de los estados.

Quien sólo puede apoyarse en la Carta; quien no tiene intereses nacionales, o una línea política predeterminada que defender, emite un juicio sobre - las labores de la Organización. Se eleva pues hasta arroparse con el carácter -- del censor, y ejerce lo que con acierto se ha llamado una "magistratura moral". A lo largo de estos informes encontramos agudas sugestiones y claras críticas a- los estados. Esos comentarios marcan la aplicación de las pautas de la Carta: -- con ellas compara la actitud de los estados miembros, y se adelanta incluso hasta marcar posibles y novedosos senderos.

Aquellos aristarcos preocupados por mantener incólume la supuesta independencia de la política señalan su exclusivo carácter moral. Mas mientras más - se medita, tanto más ténue resulta la línea divisoria entre lo moral y lo político, La necesaria generalidad de los comentarios del Secretario General no les -- quita fuerza; da en muchas ocasiones el tono a los debates, y hace sugestiones - útiles que en ocasiones dan pie para que uno u otro de los estados hagan sugestiones positivas (como lo es, a guisa de ejemplo, la que hizo México en 1959 para elevar la reunión del Ecosoc al nivel ministerial, y que se originó en una sugestión hecha por el Secretario General en su Informe).

Como ejemplo de la importancia de esta magistratura moral, que se superpone a los estados, valga referirse brevemente a la OEA. Lleras Camargo principió por elevar informes al Consejo -sobre el Tratado de Río, la IX Conferencia Interamericana- en que la seguridad del juicio y la superación de normas -- propias a la soberanía nacional eran evidentes. Estos informes fueron criticados por los estados miembros: se empeñaron en reducir el papel del Secretario General de la OEA al de servidor del Consejo. Y la comparación que pudiéramos hacer de - los dos más altos funcionarios administrativos -de la organización mundial y regional- demuestran las gravísimas consecuencias que trajo la supresión de la magistratura moral. Allí principia el "divortium aquarum".

La magistratura moral no se restringe al campo de las sugestiones. Pasa al del ejercicio diplomático. Pajo Hammerskjold alcanza inmensa intensidad. La - permanencia de las Misiones en la Sede y la subsistencia de una especie de diplomacia parlamentaria, aun cuando la Asamblea General está en receso, permite al - * anual

Secretario General ejercer sus facultades: considerables siempre, pues es portavoz desinteresado de la Organización y hafiz de sus propósitos.

Como diplomático, tiene el Secretario General facultades varias. Una serie de negociaciones y de acuerdos quedan bajo su jurisdicción: con los organismos especializados; con los gobiernos, para la prestación de la asistencia técnica, el reconocimiento de los privilegios, la constitución de fuerzas de emergencia. Nunca se superpone exactamente a los fines que persigue un servicio diplomático nacional; porque busca, no un compromiso aceptable a las N.U., sino una solución de diferendos -o una desaparición de condiciones- que ponen en peligro la paz.

Esta labor diplomática no es propiamente bilateral: estriba más bien en ser parte de la parlamentaria o multilateral. Se trata a veces de ejecutar decisiones tomadas por alguno de los otros órganos; y el Secretario General debe entonces hacer uso de extraordinarias facultades, como mediador y como conciliador. Cualquier error -como en el caso de Bizerta- puede nulificar su acción. Encarna aquí un nuevo medio que la diplomacia clásica pone al servicio de las N. U. Otro es el participar, con su magistratura moral, en los debates y decisiones que multilateralmente se adoptan. Vasto campo se ofrece a una labor de reconciliación. No cuenta con fuerza alguna, y en esta aparente debilidad estriba su mayor fuerza. Es él en efecto quien mejor ha encarnado este concepto contemporáneo de la diplomacia: medio y fin para alcanzar objetivos que superan la simple contraposición de intereses nacionales. Importancia capital tiene su actuación, aunque debe respetar sus límites naturales: su acción diplomática no puede variar la composición de fuerzas en el orbe. Su labor debe pues ser la de una diplomacia de "desprendimiento".

Sobre el Secretario General recae también la posibilidad de una acción política directa. El artículo 99 le otorga tales facultades en el mantenimiento de la paz; otro tanto le conceden las reglas de procedimiento de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad al permitirle inscribir temas en el orden del día. Esto, a su vez, le permite analizar un tema que estime como de particular importancia, y presentar a la consideración del órgano respectivo un estudio que exponga los pensamientos del Secretario General. Tal ocurrió por ejemplo en el estudio que presentó sobre desarme (doc. A/3956). Tiene en la Asamblea y en los Consejos la facultad de intervenir. Aunque sin voto, su voz siempre es escuchada con particular atención; su presencia y exposiciones en un tema que estima de importancia, tienen siempre patente efecto.

El papel del Secretario General en esta acción política directa no es sencillo. Debe hacer gala de su independencia frente a políticas nacionales; es, después de todo, el celador de la Carta. Pero esa vigilancia no debe ejercerse en abstracto. Requiere del más cuidadoso tacto. Porque sin ceder en cuanto a los propósitos y principios, debe llevar ante los miembros la convicción de que no ha tomado una posición que es contraria a alguno de ellos. En el caso Coreano fracasó Lie; en cambio, es ejemplo de éxito la intervención de Hammerskjold en cuanto a la agresión contra Egipto con motivo del caso de Suez.

Lo anterior significa que el Secretario General actúa en cooperación con otros órganos. Puede también hacerlo en ejecución de las decisiones de ellos.

Hagamos por el momento caso omiso de la multitud de resoluciones que piden informes o estudios al Secretariado, y que son de carácter técnico. Refirámonos a las que llevan implícitas medidas de carácter político.

Cuando se otorgan esas facultades al Secretario General, su posición jurídica es inatacable. Vemos aquí la forma como lo que eran funciones administrativas se transforman en políticas. Su situación no es fundamentalmente diversa de la que ostentan los dirigentes de una nación, que tienen ligas con su parlamento, y cuya plenipotencia es representativa de las más diversas fuerzas. En el mundo diplomático, además, privan el ascendiente personal, la habilidad y el prestigio del negociador; y si a estas cualidades -que puede y debe tener el Secretario General- añadimos las que provienen del sólido fundamento que le otorga el mandato de la Asamblea o del Consejo de Seguridad, nos encontramos frente a un diplomático de relieve extraordinario y único.

La ejecución de una resolución lleva implícito inevitables complicaciones políticas. Pero dentro de la composición actual de las N.U. -y dentro de los colos que todos los nuevos miembros tienen hacia cuerpos que no son completamente representativos-, el Secretario General resulta el órgano más indicado para llevarlas a cabo. Se encuentra allí, en efecto, un órgano preconstituido, de segura imparcialidad. Y a partir de 1954, notamos una constante aumento de la carga ejecutiva que se pone sobre los hombros del Secretario General. Primero se le pide que se ocupe de la liberación de los aviadores norteamericanos presos en China (resolución 906(IX); después, la preparación y celebración de la Conferencia Internacional Técnica sobre Energía Atómica, cuyos visos políticos eran tan numerosos como importantes (810(IX); vienen después las funciones que se le conceden en Palestina, en el Líbano, en el Líbano, en el Líbano y Jordania y, por supuesto, en el Congo. Se sumerge tanto en esta corriente la Asamblea General que el Secretario General llega hasta proponer aquellas medidas que él tomaría, en caso de que se le encomiende el desempeño de la propuesta encomienda.

Toda esta evolución, clara y progresiva, señala la posibilidad de considerar a este funcionario como un incipiente ejecutivo internacional. Toda comparación con una división de poderes que aun en lo interno es discutible, resulta contraproducente en lo internacional. Pero hay cierta semejanza con un ejecutivo cuando el Secretario General actúa para llevar a cabo una resolución, dentro de lineamientos que la Asamblea General o el Consejo de Seguridad han fijado. El problema, sin embargo, se complica. Pues Hammerskjold ha actuado en dirección de un ejecutivo independiente. Su calidad de órgano principal dentro de la Organización lo realza; y piensa no en actuar como simple ejecutor de lo que otros órganos determinen, sino en actuar independientemente de ellos. Considera que el deber del Secretario General es velar por el cumplimiento de los principios de la Carta. Y cree posible actuar para llenar aquellos huecos que los otros órganos dejan, y así contribuir de modo independiente y total a la salvaguarda de la paz. Estriba en una aplicación de los que considera sus poderes implícitos. Al así hacerlo, se ve obligado a justificar su. Lo cumple exponiendo su filosofía de la Carta. Es a través de sus informes anuales como esta se desprende.

El Secretario General, en efecto, considera a las N.U. como la creación de la comunidad internacional para responder de modo concreto y positivo a las necesidades de nuestra época. No se trata de una integración completa, pero

si se ha superado la base bilateral que era antes la única. Nos hallamos pues - ante una fase transitoria cuyo fin es mejorar la cooperación internacional. Como órgano dista mucho de la perfección; puede haber incluso instrumentos preferi- - bles para casos específicos. Pero no cabe dudar de que la ONU es uno de los instrumentos necesarios para el mantenimiento de la paz y el progreso humano.

El mantenimiento de la paz no debe reducirse a impedir agresiones. Se requiere mayor positividad. La reducción de tensiones, la reglamentación de diferencias, el aumento de la igualdad entre los estados, la privación del derecho y de la justicia. Porque los principios que inspiran la Carta, y que ella misma concreta, son superiores a la misma Organización. Es pues deber del Secretario-General velar porque no haya debilidades en cuanto a su vigencia.

Las N.U. son un instrumento que puede y debe usarse en beneficio de - la humanidad. No son un fin en sí mismas. Su carta puebla puede y debe interpretarse en el sentido de permitir que los órganos vayan más allá que la letra, -- hasta el espíritu mismo que informa al instrumento. Este, como tal, no constituye un esfuerzo por acercarse siquiera al super-estado. Es un nuevo terreno que- se ofrece a la diplomacia, un marco reciente que permite la aparición de las -- nuevas formas de negociación: las multilaterales. Los procedimientos de negociación privada se ven aliados a los institucionales; a la diplomacia tradicional- se añade (no se superpone) la parlamentaria. De allí la necesidad de concebir - las votaciones como contribuciones que pueden auxiliar a la realización del a-- cuerdo diplomático; y en cuanto esta finalidad se pierde de vista, también pier- de su utilidad la diplomacia parlamentaria. A esta pues hay que complementarla- con la primera; y el Secretario General concibe a la diplomacia tradicional como una forma privilegiada que usa como el instrumento preferente de su acción - política.

Todas estas ideas, que a lo largo de sus informes hallamos, se concretan en el que rindió a la XVI Asamblea General, y que constituyen propiamente - el testamento político de Hammerskjold. Vuelve a los principios. Realza la do-- ble concepción que del Organismo y del Secretariado pueden tenerse. Porque puede creerse que aquel es una maquinaria estática para resolver conflictos utilitarios e ideológicos; en cuyo caso el Secretariado no sería internacional, sino una repetición, en ese ámbito, de esos mismos conflictos. Para él, sin embargo, la ONU debe ser un instrumento dinámico de los gobiernos, por cuyo medio y en - conjunto procuren reconciliar sus intereses y hallar nuevas formas de acción -- ejecutiva que a todos favorezca. Por medios diplomáticos y políticos debe privar un espíritu de objetividad que provenga y resuelva los conflictos. La conferencia debe ser sólo un punto de partida para concretar los principios y propósitos de la Carta. Y el Secretariado, cuyas acciones serán exclusivamente guiadas por los principios de la Carta y por las decisiones de los principales órganos, velará por los intereses mismos de la Organización. Debe encarnar las necesidades presentes y auspiciar el mundo futuro, uno de interdependencia cada vez mayor. Y debe prever la posibilidad de una acción intergubernamental que supere la huera competencia que aun existe entre estados soberanos.

Las normas éticas que revelan los propósitos y principios de la Carta se fundan en desenvolvimientos nacionales y de allí se extienden, según opina,- a lo internacional. Establecer condiciones en que prevalezcan normas de derecho

y se elimine la anarquía; en que se use la fuerza contra el agresor (que debe ser definido) y se llegue al arreglo pacífico de las disputas, precondicionado por medio del desarme; en que se aumente la asistencia técnica multilareral. He aquí otros tantos propósitos por cuya concreción debe velar y trabajar la ONU. Pero todos ellos quedarán incumplidos si los estados miembros se escudan en su soberanía para no ejecutar las decisiones que legalmente adoptan los órganos competentes.

Su ideal es lograr que se generalice la aceptación por todos los estados, de opiniones mayoritarias que afecten el mantenimiento de la paz; y esa aceptación debe prevalecer aun cuando ese juicio pueda ser contrario, en un momento dado, a los intereses inmediatos del grupo gobernante de ese país.

En cuanto al Secretariado, Hammerskjold defiende la necesidad de su independencia. Como instrumento neutral de ejecución, tiene un papel preciso y precioso que no debe olvidarse. Se trata de una neutralidad que proviene de la integridad personal de sus miembros y que se superpone a la distribución geográfica. La Carta también expresa las funciones particulares de la Secretaría General, cuyo titular debe interpretar las decisiones que otros órganos tomen a la luz de la Carta, para llevarlas a cabo tal y como originalmente se le pide.

La Secretaría General se ha convertido en uno de los elementos torales en la defensa de los propósitos y principios de las N. U. Incluso es ya uno de los capitales componentes del conglomerado político actual. Lo que explica las dificultades de proceder a una elección en sustitución de Hammerskjold, y las fuertes críticas soviéticas en contra de lo que constituye un elemento nuevo e independiente en el juego de las fuerzas políticas del mundo de hoy. Se ha desenvuelto por medio del uso combinado de procedimientos de mediación multilateral, con los de una cautelosa diplomacia tradicional que pone en juego las cualidades personales del Secretario General. Se ha desprendido del ideal de una Organización como fuerza política en sí; y que encarna por encima de intereses nacionales especiales, por medio de un hombre cuyo puesto le permite concretar el ideal internacional.

La Carta permite una interpretación que aumente las facultades de sus órganos. La evolución histórica acusa una transición del sistema de coexistencia y hacia la cooperación internacional. Se percibe, pues, en lontananza, una verdadera perspectiva socio-biológica internacional que concreta el pensamiento de Hammerskjold: trabajamos en los linderos de la del desarrollo de la humanidad, y por consiguiente, al borde de lo desconocido.

CAPITULO VIGESIMO TERCERO

Significado de las Naciones Unidas.

Tienen las N.U. propósitos definidos: claros en la mente de sus autores, los hallamos en el primero de los artículos de la Carta. Campean allí el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales; el fomento de las relaciones de amistad entre los pueblos; la ayuda para realizar la cooperación internacional que resuelva los problemas socio-económicos; y el servir de centro armónico de esos comunes esfuerzos. Los fundamentos sobre los cuales descansan las N.U. resaltan de los primeros capítulos de esta tercera parte; los órganos, sobre cuyas labores depende para la progresión de sus fines y la consolidación de sus principios, han sido objeto de los subsiguientes; nos toca ahora preocuparnos por emitir un juicio respecto a la Organización en sí.

Cada uno de esos tres principios torales que contiene el artículo primero -paz y seguridad, desarrollo pacífico de la humanidad, centro armónico de la vida internacional- constituyen las piedras angulares de nuestra Organización. Es en su realización donde descansa su significado en la historia de la humanidad. Porque ni aún los más bellos principios, sin encarnación alguna, coadyuvarían para mejorar el futuro de la humanidad. Y a fuer de documento político, estos son precisamente los que la Carta aspira a concretar. Analicemos, pues, hasta que punto la Organización ha logrado coadyuvar en la ejecución de esos grandes principios en los que estriba un mejor futuro para la humanidad.

A - Paz, seguridad y Naciones Unidas.

Era el problema fundamental de Occidente el de la paz. El Concierto Europeo, la Liga y la ONU han sido reacciones ante la anarquía internacional. Principal impulso para organizarse era evitar el continuo desastre de los choques de las soberanías nacionales. Esta aspiración es toral: porque todas las adquisiciones que la humanidad haga serán vanas si no logra superar el sino de los conflictos bélicos. Para alcanzar tan supremo objetivo, las N.U. revelan varias graves fallas, que podemos examinar bajo tres rubros: fallas conceptuales, orgánicas y políticas.

Se fundó la Organización sobre un ideal: el de una comunidad orgánica que sustituyera a la política exterior, de todos y de cada uno de los estados. De hecho, no ha podido sino constituirse en un instrumento por medio del cual las naciones protegen y promueven sus intereses. No se ha constituido un círculo que abarque a todos los preexistentes; subsisten la serie de círculos excéntricos, que sólo en parte coinciden. Al concepto original se ha superpuesto esta realidad; y resulta inútil presionar por ir hacia una mayor integración supranacional, pues no se puede forzar a los países a cambiar sus convicciones y a tergiversar lo que consideran sus intereses vitales. A tal grado existe esta dualidad entre concepto y realidad que podemos llegar a afirmar que no existe una división entre intereses nacionales y comunales; porque unos y otros apenas -y no estrechamente- se tocan.

Una anarquía preorgánica era la que existía antes de la Liga y de las N.U. Aquélla trató precisamente de superarla. La segunda era obligada etapa en -

los esfuerzos por evitar sus errores. Las N.U. se ofrecen como una segunda edición aumentada y mejorada de la Liga. Pero esta segunda versión ya no florecía sobre los mismos presupuestos. Su desafío a la historia era relativo: pues no querían sus autores percatarse de la falta de unidad entre las grandes potencias. La unanimidad ni siquera existió en Dumbarton Oaks. Después, pudo decirse -en una contradicción patente- que la Carta era en parte una declaración, en parte una constitución internacional. De hecho, las N.U. entraban a la palestra internacional como una voluntaria asociación de estados victoriosos, dentro de determinadas normas que se suponían comunes. Pero se dejaba en una buscada vaguedad la determinación del contenido de esas normas -democracia, valor de la persona humana- y se mostraba ausente cualquier limitación respecto a su vigencia. Entre los estados asociados se supone asimismo una igualdad soberana; priva, sin embargo, una patente diferencia de hecho, A la pretensión democrática se agrega una realidad aristocrática. Esta presupone una unión entre los dirigentes; al no existir, nos queda la fórmula democrático-internacional, hoy y por definición, de contenido demagógico.

En el ámbito internacional priva, desde la destrucción de los presupuestos racionalistas del XVIII, la idea de la alianza entre la bondad y la fuerza. Triunfan los estados buenos, o los que defienden la buena causa; de donde se pasa, por una transición imperceptible, hasta creer que la organización pacífica de los estados victoriosos ha de ser buena; que las actitudes que tome y los hechos que ejecute, han de ser morales. Se deja de valorar a las N.U. como un elemento político, y se lo encarna dentro de presupuestos puramente morales. Si se trata de una asociación moral por definición, basta la asociación misma para que prevalezcan las condiciones de paz. Debe pues ser pacífica esta comunidad orgánica de las naciones; la proscripción del uso de la fuerza se da por sentado. Así, la Comisión de Derecho Internacional puede afirmar que no es conveniente codificar el derecho de guerra, pues ésta ha quedado proscrita. Se hace resaltar la bondad de la paz, como presupuesto moral, y se olvidan en cambio sus verdaderas arquitrabes. Porque aquella no puede existir sin niveles de mutua tolerancia entre los estados; sin la admisión de cortapisas, que cada país se auto-impone; sin un progreso natural del orden internacional, que no puede quedar sujeto al vaivén de todas y cada una de las políticas nacionales.

La paz se internacionaliza sin cumplimentarse sus previos requisitos. Las N.U. se convierten en un organismo conceptual sí, pero carente de una política sustantiva. La incertidumbre y la impredictibilidad, pésimos elementos para solidificar la paz, llenan el profundo vacío político que existe en una Organización que más presupone que se funda en la paz.

Sobre las anteriores se cifran fallas orgánicas. La Asamblea General, órgano que ha demostrado su capacidad para confrontar problemas no previstos, lucha en vano con el problema derivado de la democracia internacional. Porque más que democracia, esta se acerca a la demagogia. La fuerza, como elemento indispensable en la conducción de las comunidades humanas, se sustituye por los votos. El poderío internacional se transfiere pues a aquellos que carecen del poder de coacción. Se equivoca el método: se supone que los votos significan fuerza, cuando que nada presuponen sino nuevas bases para reentablar negociaciones. Y puesto que en el fondo representa la Asamblea General un cuerpo cuya única ligazón es la posible coincidencia de la voluntad de cada uno de sus miembros, nos encontra

nos frente al veto que cada cual puede suscitar frente al cumplimiento de sus resoluciones. Es un paso más allá que la unanimidad internacional; pero son muchos menos que la obligatoriedad de decisiones mayoritarias en el ámbito internacional. Nada obliga a un estado a acatar resoluciones de la Asamblea General, como lo subrayó -un tanto estentóreamente- la Unión Soviética en octubre de 1961; y lo -- propio puede hacer, en cosas menores o de menor importancia para el futuro de la humanidad, cualquier otro país. Orgánicamente, ante la tarea de preservar la paz, la Asamblea General se muestra como un cuerpo impotente.

Veamos ahora al Consejo de Seguridad. Se ha mostrado incapaz de soslayar los choques derivados de las diferencias que existen entre las grandes potencias. Ante los nuevos problemas, no ha mostrado mayor capacidad. Se ha insistido en que se encuentra paralizada por el veto de los miembros permanentes. Más adecuado parecería decir que ha encarado, sin éxito, una serie de nuevos problemas políticos que la facultad del veto no ha podido superar. La diferencia conceptual entre Asamblea y Consejo era clara en San Fco. hoy encontramos, por debilidades orgánicas, una superposición ineficaz que mucho nos recuerda a la de la Liga.

Todo, en las N.U., hacía suponer la vigencia de un sistema de seguridad colectiva. Tras esta suposición, podía fácilmente afirmarse la inexistencia de la neutralidad, de los armamentos propios, e incluso de las guerras defensivas. El nuevo sistema superaba a los anteriores. Así como la paz del rey se superpuso a las discordias feudales y a los ejércitos privados de barones y de condes. Sobre una inmediata y general reacción contra el agresor se funda pues el sistema de seguridad colectiva.

Pero este sistema, que hasta 1945 no había podido encarnar en lo internacional, suponía varios requisitos, y debería superar varias dificultades, unos y otras de carácter político. Aquéllos, en cuanto que se requería un acuerdo previo sobre el mantenimiento del status-quo, una voluntad de superar intereses nacionales, un acuerdo entre los grandes para no variar esa situación internacionalmente. Estas, en cuanto que se precisa contar con una definición del agresor, con el reconocimiento de que no toda agresión es militar, y con fuerzas suficientes para contraponerse a dicho y potencial agresor. Los propósitos, dificultades y fracasos de la Santa Alianza, bien definen en su desarrollo estos obstáculos y su forma de resolverlos, siquiera sea parcialmente.

Un esfuerzo conjunto se presupone para congelar el status-quo mundial. Se le supone óptimo, y es el consenso común que no conviene dar lugar a nuevos arreglos, a menos que también se hagan por medio de ese consenso común. Pero de no existir ni el uno ni el otro, las N.U. habrán de mostrarse orgánicamente incapaces de actuar en pro del mantenimiento de lo que no existe. Otro tanto sería actuar en defensa de un fantasma.

Que no existe tal orden que defender, nos lo hace suponer la inaplicabilidad de los presupuestos de la Carta respecto a las fuerzas internacionales bajo el Comité de Estado Mayor del Consejo de Seguridad. En ausencia, de ellas, podemos incluso preguntarnos si no hay un retroceso del Pacto a la Carta. Porque ésta suponía la existencia de un estricto sistema de seguridad colectiva bajo la responsabilidad del Consejo. Ausente el uno y huera la otra, nada obliga dentro de la Carta a un miembro a actuar violenta y decididamente, en pro de un estado

que vea violada su integridad territorial. No se reproduce la obligación del artículo X del Pacto. Y los requerimientos de la defensa común, quedan sujetos al veto virtual que cada miembro posee dentro de la Asamblea.

El mantenimiento de la paz debiera descansar por completo en el Organismo internacional. Su falta de capacidad orgánica es patente. De allí la especial importancia que adquieren cláusulas que se suponían meramente tranquilizadoras y que ahora adquieren carácter toral. Ante el fracaso del ideal, la realidad hace vitales las cláusulas de escape: el veto por antonomasia en el Consejo de Seguridad, el veto virtual en la Asamblea General, la ayuda propia, dentro de los límites naturales de las esferas de influencia y de los pactos de defensa recíproca, y el de la neutralidad dentro de la nueva situación de que priva en las N.U., tal y como lo demuestra Austria.

A estas fallas conceptuales y orgánicas, ligándose y entrelazándose estrechamente con ellas, se superponen las de orden político. Porque en este terreno, la Organización no logra ser un hafiz del mantenimiento de la paz y de la conservación de la seguridad internacionales. No hay en verdad un status-quo; ¿cómo van a poderse poner de acuerdo los poderosos? Y aun suponiendo que lo hubiera, ¿con qué fuerza se cuenta para mantenerlo? La solidaridad política y moral entre los países que ostenten una mayoría de fuerzas, no existe. La Organización descansa pues sobre un virtual vacío político.

Cierto es que se supuso que la Organización misma haría obsoleta toda esta lucha entre las grandes potencias; que las esferas de influencia serían un mero recuerdo. Pero la segunda guerra mundial solo produjo un nuevo equilibrio, que las N.U. desconocieron. Dos grandes estados son los que se ostentan como prevalentes, no cinco. Los pequeños y nuevos estados forman una tercera fuerza -llámesele como se quiera- que tampoco se toma en cuenta dentro de la Organización. Actúan las N.U., sin embargo, como un elemento de orden; pero cabe preguntarse cual orden. Porque los que carecen de fuerza sólo pueden expresar condenaciones de orden moral. Es posible que esto no quede a la deriva; pero nada obligará a un país a que tome en cuenta votos mayoritarios. Estos, dicho sea una vez más, sólo pueden dar pie a nuevas negociaciones, no a hacer de los escrutinios efectivos elementos en la conducción de asuntos internacionales. Algo han hecho, en este sentido, las llamadas "presencias" de las N.U. Pero es un elemento que por su pequeñez, demuestra lo ingente del problema.

Estas "presencias" nos llevan de plano al otro elemento. Porque el orbe vive de hecho en un status-quo militar, en el que un inseguro equilibrio hace suponer que la paz es sólo la ausencia de un conflicto bélico. Ni es paz, ni toma en cuenta a las N.U. Parcos son los esfuerzos que esta, bajo la inspirada guía de Hammerskjold, ha hecho en este campo. No todo lo ocurrido durante su "presencia" en el Congo es positivo. Por lo demás, para adquirir dentro de lo militar cierta supuesta estabilidad, sería preciso que los equilibrios fueran universales. Hallamos sin embargo graves ausencias. Y con su sifnificado estos enfatizan, aún más, la imposibilidad de creer que dentro de la Organización podrá lograrse -siquiera- un pseudo equilibrio de orden militar.

A todo esto subsisten las esferas de influencia. Mas no se trata de un paso hacia el superestado. Más parecen una inclinación hacia la anarquía. Aquéllas

destruyen de hecho los presupuestos de la Organización. Y ésta se halla también incapaz de resolver los problemas resultado de la contienda. La anarquía internacional en la que se desenvuelve el mundo contemporáneo es contraria y opuesta a los ideales y fines de la Organización. No extrañemos pues que se muestre incapaz de resolver el problema de la división cuadripartita de Alemania (Prusia, los territorios del Oder y el Neise, y las dos Repúblicas), la resolución de la lucha civil en China, la revolución de los armamentos. Incluso, dentro de los supuestos de la seguridad colectiva, se muestra un tanto reacia a dar a los organismos regionales y defensivos un papel constructivo dentro de la Organización.

Las normas cuyo conjunto forma la Carta se presuponen esenciales al mantenimiento de la paz y seguridad. Pero las N.U. nada pueden hacer, en lo político, para reimponer las normas así violadas. Es vano sueño hablar de la aplicación de sanciones. Y ni siquiera se ha creado una relación de causa a efecto entre el orden internacional previsto en San Fco. y aquel que con toda su inseguridad se impone desde entonces en el mundo. No se muestra ni más plausible ni más eficaz la paz de hoy, una paz que ni siquiera araña el problema del desarme. Porque sobre toda nuestra Organización, campea, mal que nos pese, el santo y seña de la soberanía nacional.

Las líneas que preceden señalan los defectos que impiden a las N.U. desempeñar ese papel singular que se supuso sería el suyo en el mantenimiento de la paz y seguridad. Pero sería miope, a la vez que injusto, que a pesar de los anteriores defectos, no se tomaran en cuenta los hechos con los que ha contribuído precisamente al mantenimiento de la paz.

Porque las N.U. constituyen el primer esfuerzo por cuyo medio otras civilizaciones, que no la occidental, han procurado sumarse a un orden internacional. A pesar de ser iniciado por las potencias victoriosas, se ha convertido en un organismo casi mundial. Y en esta universalidad encuentran elementos de seguridad tanto las grandes como las pequeñas potencias. Ofrece, en el número, una garantía a la opinión mundial, y coadyuva, por poco que sea, al mantenimiento del equilibrio. La Carta dejó abiertas varias puertas de emergencia; y en el uso de estas, y en el esfuerzo por superar la aristocracia del Consejo de Seguridad, hallamos sin duda elementos positivos para lograr ese nuevo orden político. Una tercera fuerza aparece dentro de la Asamblea General; y aunque lejos de encarnar, no parece imposible contar con una acción policíaca de los pequeños, en ausencia -ya que no en contra- de los grandes. Un status-quo que no sea obra de la violencia, que provenga del empuje positivo de los propios pueblos, principia y muy poco a poco a delinearse.

En casos concretos puede citarse a la Organización como un elemento positivo en pro de la paz. Irán e Indonesia, Siria y Líbano, Suez, y con todas sus limitaciones, el propio Congo. Ha habido pues violaciones a la paz en que la Organización ha podido actuar con efectividad y ante las cuales ha cumplido su cometido. Fuera de estos casos, o quizá por ellos, las N.U. se revelan como un elemento de equilibrio que procura -hasta ahora en vano, siempre que se trate de las falaces cuestiones que se consideran vitales para el interés de cada país- superponerse a los actos de las grandes potencias. No hay un status-quo por cuya conservación puedan las N.U. velar. Pero si existe uno que se varía poco a poco, a través de un elemento independentista; este estriba, en el fondo, en la concre

ción de los intereses de los más.

Estos intereses se revelan en su aspecto educativo, mediatamente educativo. A lo lejos se adivina el respeto a las decisiones del organismo internacional. Se supone asimismo que podrá sustituirse el dominio de la fuerza por un nuevo ámbito propio a la justicia. No es realista este pensamiento, sin duda; pero de no pensar el la eficacia mediata de estos sentires, ¿qué otra solución se ofrece a la falaz y fatal carrera armamentista? La obra en conjunto de los pequeños países puede llegar a moderar, ya que no a variar, la omnipotencia de la fuerza, y en ese caso la Organización desempeñaría su verdadero papel. Hasta ahora representa la voz, un tanto inútil, de la mayoría de la humanidad. Queda la esperanza de que, dando a sus órganos un nuevo sentido, se llegue hasta concretar en lo político lo que hoy no es sino una aspiración moral.

B - Las Naciones Unidas y el desarrollo de la humanidad.

La importancia del problema estriba en la posibilidad de que la paz se logre por causas ajenas a las N.U. Digamos, que el orbe se tropiece con la paz, y que los hombres tengan la sensatez suficiente para conservarla. Las labores mediatas que quedan a cargo de la Organización adquieren entonces inmensa importancia. En tal eventualidad, las fracciones 2 y 3 del artículo 1°. serían las vertebrales en cuanto a la influencía de la ONU. A su alrededor girarían los trabajos que en pro del bienestar general tendría a su cargo la ONU. Pero aun para este bienaventurado concepto encontramos fallas graves, que también podemos examinar bajo los rubros de conceptuales, orgánicas y políticas.

Ante dos clases de compromisos se encuentran las N.U.; provienen los unos de los hechos internacionales, los otros de los ideales que procura encarnar. Una adecuada conjugación de entrambos es lo que se requiere de la Organización. Pero ésta debe hacerse dentro de la verdad política que vivimos: alejándose de huecos legalismos y comprendiendo bien la situación que le corresponde dentro de la pugna política. Un retiro de los falsos ideales debe acoplarse con un ajuste a la realidad del mundo. Este ajuste es particularmente difícil. Se conserva en derecho la situación de San Fco. que no es la del mundo actual; pero las reformas son extremadamente difíciles dentro de la ONU. Por consiguiente la Organización se muestra atada al pretérito. La Liga se ofrecía como un instrumento internacional hecho expreso para conservar la paz. No pudo tomar en cuenta las nuevas fuerzas que procuraban variar esa paz, y pereció en el proceso. Las N.U. parecen un instrumento atado a los objetivos y equilibrios resultantes de la contienda: no había lugar para permitir el libre juego a los instrumentos y la evolución propia a un período de paz. Ha resultado extremadamente difícil interpretar este instrumento, concebido dentro de la bélica armadura que en lo político privaba en 1945, como un instrumento para el pacífico progreso de la humanidad.

Se elaboró esta Organización dentro del presupuesto que la unidad material presuponía el acuerdo anímico entre las partes. La ausencia de reservas respecto a la Carta, por ejemplo, hizo pensar que nos hallabamos frente a un instrumento universal: que en la difícil y delicada interpretación de los III artículos de la Carta, habría la suficiente unanimidad para permitir el florecimiento de una comunidad orgánica. Se fundaba la Carta sobre la soberanía estatal; suponía sin embargo una modificación del concepto del estado que en abstracto y en prin-

cipio, sólo en ciertos y excepcionales artículos aparece. Eran los fundamentales los 24-1 y el 25, que dejaban a cargo del Consejo la actuación a nombre de todos en pro del mantenimiento de la paz. No era bastante esta limitación a la soberanía; era sin embargo un paso de soberana importancia. Pero al fenecer el concepto de una paz aristocrática, queda la Carta como un documento que prescribe una unión supranacional, sin exigir la vital contraparte: la modificación de la soberanía nacional. Era pues una unión de papel: suponía un progreso real, pero no contaba con los ingentes sacrificios necesarios; la modificación de la soberanía nacional.

No había, después de las experiencias nazis, base para creer en el ininterrumpido progreso de la humanidad. Pero en la creencia de un devenir pacífico y fructífero de la ONU, vuélvese a la concepción liberal del predomunio de la razón y del adelanto constante del género humano. Con mucho menores razones que en anteriores épocas se sigue edificando con base en el optimismo político. Era pues una creencia, una implícita profesión de fe, la que se halla en el fonde de la filosofía de la Carta; la que por lo demás, expone en términos permanentes el Preámbulo de la misma. Pero como profesión de fe, resulta incapaz de elevarse hasta convertirse en un instrumento con fuerza política.

En la vida internacional de mediados del siglo XX, distinguir lo interno de lo internacional resulta un esfuerzo igual a llenar el tonel de las Danaides. Muchas y variadas son las veces en que el articulado de la Carta presupone actos que afectan la antigua soberanía que en lo interno tenían los gobiernos. Pero esto queda también a guisa de profesión de fe. Parece apoyarse en la democracia de masas y creer que la natural evolución que hubiera entre la actuación de la Liga y la política interna de los países, evolucionaría hasta dar a la ONU esa primacía que se creyó, en 1945, su natural efluvio.

Hubo, es cierto, una cortapisa: el parágrafo 7 del artículo 2. Los órganos de la ONU han determinado, con gran consistencia, que esta fracción no debe servir de escudo a los países, sino que es un elemento positivo que debe permitir una reducción del área de los intereses exclusivos en pro de los generales. Parecería pues que se cuenta con el arma propia para actuar en beneficio de los intereses humanos y en exclusión de los singulares. Pero el paso siguiente en esta cuestión no queda tan claramente definido. Porque de lo que se trata es de ejercitar facultades que son representativas de los intereses mediatos de la humanidad. Y lo que de hecho tienen los órganos de las N.U. no es sino una facultad política, que usan en esa guisa. La Asamblea General, al aplicar en forma positiva su jurisdicción en un caso que, digamos, se refiere a los derechos humanos, no se preocupa tanto por lo que ese caso significa para la humanidad del siglo venidero; sino, por lo que significa de inmediato dentro del equilibrio político del orbe, de lo que puede significar para los representantes de una mayoría de votos. Ante la posibilidad de convertirse en elemento positivo en el desarrollo de la humanidad, se alza el muro tremendo de lo político inmediato. Esta facultad se usa pues a fuer de arma política, no como instrumento del progreso internacional.

Esa misma preocupación por los derechos humanos a que nos referiamos nos hace ver lo insuficiente de la Organización. Gran parte de la Carga gira alrededor del bienestar del individuo. Pero toda la compleja maquinaria en poco --

puede coadyuvar a mejorar la suerte de la mayoría de los hombres. Ante la mise-- ria de muchos millones de seres humanos, la Asistencia Técnica internacional es apenas una gota de agua. La gran mayoría de las riquezas se ha concentrado al -- norte del trópico de Cáncer; las N.U. deberían servir de puente entre esta minoría rica y la gran mayoría pobre. Pero muy poco han hecho y, lo que es peor aun, menos pueden hacer. Este puente queda reservado para un organismo que se funde no sobre las buenas intenciones que tan abundosas fueron en San Fco. -en olvido de las indicaciones del barómetro político- sino en uno que supere la actual filosofía estatal. Y este concepto, en aparente existencia en la Carta, no ha avanzado un ápice.

Todo organismo político significa una creación que se sumerge en un -- mar de conceptos históricos. Tal ocurrió con la Santa Alianza, otro tanto observamos con la Liga, y las N.U. no son ni pueden ser la excepción. Este mar, en cuanto a lo internacional, se encontraba inmensamente viciado. Era, cabalmente, esa multitud de vicios a los que la organización internacional pretendía superar. Pero se trataba, para citar otro viejo mito, de una labor tan ímproba como la de Sísifo. El anhelo era llegar a las etereas alturas de la paz y comprensión internacionales. Pero esa paz, para ser permanente, debería fundarse en conceptos justos; porque a pesar de que la justicia no puede florecer sino en la paz, esta debe ser una ocasión para que se impongan y prevalezcan esos conceptos de lo justo. Una paz injusta no es más que una continuación de regímenes que en lo espiritual, son bélicos. Sin este nuevo elemento -continuación del precepto agustiniano, pues en la paz hemos de buscar las condiciones justas que aseguren su permanencia- no puede haber una organización internacional que merezca tal nombre. Es dicho de otro modo, nada más ni nada menos que una nueva oportunidad, más feliz, para alcanzar los eternos postulados de la justicia.

Hay pues un desafío; su elemento primordial es el de poder superponerse a una historia que es injusta. Mas aquí las N.U. se hallan frente a un dilema: o bien optan por mantener un status-quo que es inexistente en cuanto no cuenta con el apoyo de las grandes potencias; o bien procuran eliminar un pasado injusto sin poder contar, para ello, con elementos positivos. Ni existen, en cuanto a aquéllo, tratados con los países vencidos; ni hay, en cuanto a ésto, elementos que permitan la revisión de tratados injustos, y cuya permanencia es insoslayable obstáculo para una humanidad pacífica y también mejor.

Tienen los órganos con los que cuenta la Organización graves limitaciones en esta su mediata labor. El poderío político de la Asamblea General, por -- ejemplo, va en aumento; representa mejor la situación que hoy día priva en el orbe. Pero es un cuerpo eminentemente político: actúa dentro de votaciones, las que a su vez representan bloques y mayorías, y se la mueve por el peso de prejuicios y de ventajas inmediatas. Compuesta de delegados que actúan de acuerdo con instrucciones que concretan lo inmediato, debería -para servir al desarrollo de la humanidad- estar formada de estadistas capaces de elevarse por sobre lo -- nacional. Como si esto obstáculo fuera poco, todavía nos tropezamos con lo dificultoso de su número. Para elevarse hasta la gran política, un cuerpo tan numeroso resulta poco propicio, si no es que francamente opuesto, a su concreción.

Es el Consejo de Seguridad el órgano que mas discrepa de su matriz. Sin la presencia de China y con la insuficiencia del veto como instrumento pro-

pio a resolver los nuevos problemas, se halla impotente para lograr el adelanto de la humanidad. Esta impotencia política señala la posibilidad de que llegue, en lo mediato y para lo mediato, a constituir un cuerpo fundamentalmente diverso del planeado en San Fco., quizá más apto para dirigir una vez existente la paz- a la humanidad hacia aguas más serenas, hacia horizontes más constructivos. Consejo de Seguridad y Asamblea General han iniciado un juego de competencias y -- una competencia de jurisdicciones. Quizá esta contraproposición pueda convertirse en productiva, y olvidar lo contrapuesto para elevarse hasta niveles donde -- pueda fácilmente concebirse lo complementario. Porque si en la situación actual es más notable la insuficiencia -y la oposición insuficiente- de estos órganos nada hay que impida creer que en condiciones diversas puedan, uno y otro, contribuir a edificar una humanidad mejor.

En lo socio-económico existe una trans-nacionalización de los problemas. Es su eje el bienestar humano. Mas este depende del previo acuerdo sobre el significado de la coexistencia. Para que la Asistencia Técnica tenga su pleno -- auge, precisa superar la guerra fría y superponerse a egoismos nacionales. Esto no ha ocurrido, ni lleva trazas de ocurrir en lo inmediato. En realidad las Naciones Unidas no han llegado a encarnar esa comunidad internacional orgánica que se presuponía en 1945. La soberanía nacional, diversa pero omnipontente, subsiste; un status quo militar existe, a veces ostentándose como gladio, otras como escudo. Nada hay que permita suponer el estado federal; y poco pueden hacer órganos que mal que bien han de actuar sobre el presupuesto de círculos excéntricos e incluso contrarios de las soberanías, sin poder contar con arquitrabes de valor universal.

A los límites conceptuales, a los orgánicos, se añaden los políticos; y estos señalan, de modo quizá más patente, los obstáculos que encuentra la Organización para actuar como bujía en el desarrollo de la humanidad. Elaborada sobre la victoria, la Organización no constituye un puente entre vencedores y vencidos; ha servido para ocultar ganancias de los vencedores o para dejar indefensos a los derrotados. Pero elemento que permita el aseguramiento del futuro por medio de nuevas premisas en que ese epíteto de vencedor o vencido se olvide, no lo ha sido. Se edificó en momentos en que el ritmo del desarrollo armamentista estaba en vísperas de los mayores descubrimientos; tampoco estaba preparada para resolver estos problemas de la era atómica, ni ha podido superar esta inicial insuficiencia. Los desarrollos en el espacio ultra-terrestre -con todo lo que implican de inconveniente en la extensión de soberanías que son ya irritas- -no -- fue considerado en la Carta, ni puede resolverse dentro de la Organización. Sólo resta, en verdad, preguntarnos sobre su capacidad para participar en una paz -- que ella no crée, tal y como lo establece la hipótesis de la que partimos para esta parte del capítulo. El grave problema, quizá hoy día insoluble, estriba en saber si con tales limitaciones constituye más un dique al desarrollo de la humanidad que un elemento positivo.

Tal pareciera, para afirmar su positividad, que lo universal debería de ser una de sus cualidades primordiales. De interpretarse esto como un anhelo de representación geográfica, son patentes y laudables los adelantos así logrados. Pero si lo universal hemos de entenderlo como elemento y punto intermedio en la edificación de una sola y cósmica civilización, nos sentimos menos optimistas. Una humanidad espiritualmente integrada sería el ideal; pero a ella se oponen --

los intereses regionales, las inclinaciones nacionales, la influencia de la sede, la bipolarización actual del orbe. Frente a las nuevas naciones, por ejemplo, mucho ha hecho la Organización; pero lo que ha hecho ha sido para coadyuvar a darles la independencia. Y la magnitud del paso señala, mejor aun, lo importante de las labores restantes. ¿Qué debe hacer la Organización respecto a lo que a estos países les falta para consolidarse? ¿Tiene medios para superponerse a los intereses de las grandes potencias, deseosas de extender hasta ellas la bipolarización? Porque en el fondo, el llamado neo-colonialismo no es otra cosa que la superposición de los intereses primordiales de las grandes potencias sobre lo que debiera ser un mundo edificado dentro de lá igualdad de las naciones. No una igualdad -- real; quizá jurídica; ciertamente de intereses finalistas en cuanto miembros y - partes de una misma humanidad. Por lo que aquí también nos hallamos frente a una incógnita que no se ha despejado: el mejoramiento de estos países, de que tanto depende el futuro humano, parece depender de factores ajenos a las N.U. Aquí, -- pues, la limitación política ofrece serias cortapisas a la que pudiera ser una de las más importantes acciones de las N.U. en pro de la humanidad del futuro.

Mas grave aun parece el problema que se deriva de la violencia. No creyeron los padres conscriptos que pudiera evitarse la violencia internacional; sí que podía ordenársela dentro de cauces a todos benéficos. Mas la anarquía ha prevalecido en el mundo que existe desde San Fco. Ninguna autoridad ha podido evitar la violencia, superar con ella los presupuestos nacionales, soslayar los intentos hegemónicos que reverberan en el mundo internacional con los ominiosos acentos de las explosiones nucleares. Ante el problema de la violencia el organismo internacional se muestra total y absolutamente incapaz. Y sin poder superar éste, nos preguntamos, ¿cómo puede cooperar activa y eficazmente en pro de una humanidad futura que no puede ya más vivir dentro de la violencia?

Más acá de las ilusiones de esta humanidad futura, más cerca de nuestros sufrimientos, hallamos el tremendo abismo entre los propósitos de las N.U. y nuestra realidad. Los medios con los que la Organización ha contado son, en el mejor de los casos, insuficientes. Mas que un organismo que se superponga a los estados, lo que tenemos es un órgano que sirve de instrumento a las naciones. No tiene pues finalidades propias, ni ha logrado elevarse hasta la autonomía. Incapaz de resolver por sí los grandes problemas actuales, se halla en manos de los estados miembros; y estos en lo particular se muestran incapaces de favorecer el desarrollo de la humanidad del futuro.

Su carácter pues es transitorio. Su labor, mínima dentro del devenir de la humanidad. No puede resolver una contradicción que penetra hasta el hueso de lo internacional. Y lo que hallamos en su haber hay que estimarlo como rasgos relativamente positivos: que mantienen en movimiento lo internacional y su positividad, sin poder en nada menguar sus graves y congénitos defectos. El mito de lo -- internacional descansa de plano en las N.U. Hoy, precisamente por la tremenda realidad que nos confronta, es indispensable. Encara un proyecto más ambicioso que el que floreció en Versalles, pero su ethos es menos propicio. Y dentro del pathos de la humanidad actual, nada parece, más necesario que el mantenimiento del mito de lo internacional.

No consiste el problema en el simple advenimiento de formas internacionales superiores. Estriba, más bien, en coadyuvar dentro del patrón ideal del fu-

turo, en contribuir a soslayar los choques que plantean las soberanías. Algo hace la Organización en instaurar condiciones más futuras que presentes, en coadyuvar a la transformación del colonialismo, en administrar la asistencia técnica sobre bases supra-estatales, en servir de centro para negociaciones entre los dos grandes polos de nuestro mundo, de centro también para resolver de consuno algunos de los grandes problemas técnicos. Por encima de la natural politiquería -cuya alharaca a veces no nos deja percibir el fondo de lo que se construye- sirven las N.U. de marco para vivificar ideas, las cuales serán indispensables para el mundo futuro.

Como producto histórico revela patentes adelantos respecto a los organismos anteriores. Son sus fallas reflejo de la situación mundial; pero quizá podamos decir que son superficiales, y no esenciales, a la propia Organización. Instrumento imperfecto lo es, pero también lo es indispensable para la evolución pacífica que aspira a un orden más justo y más seguro. Su labor en la independencia de los países antes coloniales por sí misma se justifica; el crecimiento del secretariado nos muestra cuanto positivo puede efectuar uno de sus órganos; y las limitaciones en la cooperación socio-económica, no son óbice para que reconozcamos que revelan un inmenso adelanto sobre lo hasta ahora existente. Por encima de consideraciones momentáneas, la subsistencia de las N.U. son la síntesis del deseo de convivencia que tiene la humanidad, y de la esperanza de que pueda llegar a desempeñar un papel primordial en los asuntos del orbe. A lo profundamente negativo de los obstáculos, debemos añadir lo innatamente positivo de su mera existencia.

C - Las Naciones Unidas como centro internacional armónico.

Entre la consecución de la paz y el desarrollo pacífico de la humanidad -aquéllo lo inmediato y urgente, ésto lo mediato y finalista- se halla esta otra máscara, la cual ha de encarnar nuestra Organización. Más allá de lo eminentemente político, más acá de lo netamente mediato, encontramos esta cualidad con la que deben contar las N.U. Muchos de los fracasos iniciales e inmediatos podrían superarse si hallamos en las N.U. ese centro armónico alrededor del cual han por fuerza de fundarse los esfuerzos internacionales del futuro.

Fallas conceptuales y orgánicas se encuentran en el camino. Porque las N.U. parten de un ideal orgánico central que ha estado siempre mal definido. No se trata de un organicismo real, y en vano nos preguntamos en que se funda esa realidad armónica. El estado federal queda por definición proscrito; y la soberanía estatal no se moldea lo suficiente. Son parcos los elementos que existen para elevarse hasta aquél, insuficientes los sacrificios que se piden a ésta. No se supera la inicial soberanía, aquélla cuyos males tratara precisamente de sobrepasar la Organización; en cambio, se dejan abiertas las puertas a los canes del desastre internacional: la hegemonía y la demagogia. Difícil resulta sobreponerse a estos iniciales obstáculos y principales defectos. Alguno de los órganos -como el Secretario General- ha tratado de llenar los huecos que dejan estos iniciales defectos; entonces trabaja en efecto en los límites del conocimiento humano. Y así, en forma mínima se levanta un poco el telón de lo futuro y el sentido de lo permanente de una misión cuya humildad presente oculta apenas lo importante de la futura armonía.

Los productos históricos se cifran en civilizaciones. Constituyen estas

como las condiciones climatéricas dentro de las que se desenvuelven aquéllas. Las N.U. se ven condicionadas por la civilización cristiano-occidental. Suponen la -- superación de viejos marcos, los que muy perjudiciales han sido. Tal lo expresa, con gran belleza, el Préambulo de la Carta. Pero debemos preguntarnos si este -- anhelo que revela el Preámbulo no presupone, precisamente, el desquiciamiento de viejos y perjudiciales marcos. Y si estos subsisten, ¿no acaso nos hallamos fren te a un mal ético, que como vicio de origen se enreda y enrosca sobre nuestra Or ganización para privarla de todo sentido axiológico propio? Fruto de una civili- zación que termina son las N.U. Ofrecen en su seno aquellos defectos tremendos que condujeran a la civilización occidental a su fin. Y la pregunta fundamental que nos acosa consiste precisamente en esto: si por nacer de una civilización que acaba, el nuevo producto no trae consigo esas taras originales que hicieran tran- sitoria y finiquitaran a la civilización que le da origen. Nacida dentro de una atmósfera éticamente imperfecta, parece imposible pensar en que las N.U. puedan partir de cimientos más sólidos en cuanto a lo ético, más perfectos en cuanto a lo humano, más permanentes en cuanto a lo histórico.

Los anteriores pensamientos nos señalan que son graves las fallas con- ceptuales en la Organización. Iguales obstáculos encontramos en cuanto a la ac-- tuación de los órganos. Porque si las N.U. como un todo son incapaces de superar los graves obstáculos que conceptualmente se les presentan para constituir un cen tro armónico, no debemos extrañar que resulte difícil, sino imposible, que uno y otro de sus órganos actúen como verdaderos centros de armonía. Tal es el sentido implícito en la respuesta del Secretario General al tratar de suplir las faltas que percibía en la actuación de los otros órganos de las N.U.

Es la Asamblea General un lugar de debates; pero sus miembros, en espe cial los nuevos, carecen de un verdadero sentido de moderación. Más lugar de des centralización que de armonía es; y sus componentes no se percatan que no deben pedir mucho a las N.U. Abierta a la lucha política, no se presta a la labor ca-- llada y de conciliación que es imprescindible a todo centro armónico. A la vez - dificulta la labor de la diplomacia tradicional por sus constantes mutaciones y por la inseguridad propia a un cuerpo con sus características.

No más apto para la armonía se muestra el Consejo de Seguridad. Como el Jano de los romanos, ve hacia el pasado de la soberanía nacional, para ver tam-- bién al futuro internacional orgánico. Aristocrático por esencia, procura fundar- se en un concepto democrático. Se le suponía capaz de encarnar la humanidad supe- rior, para encontrársele incapaz de superar la humanidad actual. No ha podido bo- rrar lo hasta ahora hecho, y en realidad, subraya la diferencia -cada vez mayor- entre las naciones que todo lo tienen -armas, riqueza, influencia- de aquellas que sólo cuentan con la voz de sus convicciones, o con la afirmación de sus pe-- queños intereses. Ante la humanidad futura, aristocrática por tendencia, se en-- cuentra el Consejo, ligado a una historia que quiere creer que el futuro es uno de democracia internacional.

Posee la Carta, sin embargo, un sentido telúrico. Es a través de un nue vo derecho internacional -que calificaramos de revolucionario- como procura en- carnar ese ideal de la justicia. Pero orgánicamente las N.U. no se muestran capa- ces de comprender este sentido. De allí su supuesta anti-juricidad; de allí su incapacidad de modificar las condiciones injustas que se enconden bajo tratados

supuestamente válidos. Dentro del orden superior que las N.U. presuponesn, sus - órganos se muestran incapaces de toda concreción. Y cada uno de ellos, con una - labor de hormiga que no pocas veces parece carente de objetivos, se esfuerza por interpretar esas directivas. Aunque mal puede decirse que llega a constituir un cuerpo armónico cuando que cabe dudar de su comprensión de la misma armonía.

No pocos de los internacionalistas que se ocupan del tema del futuro -- nos hablan del individuo como centro natural del orbe. El individuo podría servir de centro armónico entre una organización que procura ir de un pasado de soberanías nacionales contrarias, a un futuro de paz y comprensión internacionales. Pero el portón que la Carta abre al individuo es insuficiente. Ignora las diferencias fundamentales que sobre el propio individuo tienen los diversos miembros; presupone que en cuanto a este fundamental punto, todas las naciones aceptan como universales lo que no son sino valores europeos, y regionales por consiguiente. Porque en el fondo, lo propio y característico de una civilización es precisamente la forma como entiende la coexistencia del hombre con sus semejantes, con su mundo, con su Dios. Se fundan pues las N.U. en una supuesta igualdad de con-- ceptos humanistas la que se desintegra ante el menor esfuerzo. Ignoran la base regional sobre la que pudieran fundarse. Y en esta serie de conceptos, universalmente falsos los unos, regionalmente ignotos los demás, se halla bien lejos de poder constituir un centro cualquiera, ya no digamos de armonía.

Tal acusa el supuesto progreso en el delicado tema de los derechos humanos. La Declaración tiene un carácter cuasi mítico: en ello estriba su valor. Su sentido es de gran mediatez; su aceptación, todo lo imperfecto que puede serlo en nuestro mundo internacional actual. El caso sud-africano en cuanto a la discriminación racial es el más evidente; ciertamente no el único, ni necesariamente el más grave. El paso siguiente, el de los Pactos, ha por completo fracasado. Ante la bi-polarización actual del mundo, y respecto a derechos humanos, nada ha podido hacer la Organización.

Y sin embargo...¿No se justifica la existencia de las N.U. por su existencia misma? Es su fin el de contribuir a esa armonía. Sin que los estados sa-- crifiquen sus intereses nacionales, reconocen por su membrecía su destino común. Ya nos decía el Secretario General, en su Informe a la Asamblea General el año de 1958, que constituyen las N.U. un instrumento indispensable para que las naciones trabajen en su evolución pacífica. Poco menos que indispensables son en la preservación de un centro inter-civilizacional que contribuya a la unidad humana.

De los preceptos de la Carta a la práctica de ellos hay un gran abismo; pero en la obligación general de seguirlos, que con la membrecía se acepta, puede haber un principio de ley internacional. La propia situación del hoy impide ir más lejos; pero bien podemos suponer el vacío que quedaría si la Organización dejara de existir. Porque en medio de situaciones pasajeras que propenden a ha-- cerse permanentes, las N.U. relacionan de modo firme a los varios y diversos países. Va en efecto más allá que el de ser un simple instrumento de la política de los estados. Es demasiado importante, y se asemeja a un caballo que se sobrepone al jinete y que fácilmente se desboca. Para el estado miembro es pues un instrumento que precisa considerar aparte: tiene categoría propia y debe usarse con -- consideraciones que el demás del instrumental internacional no requiere.

La permanencia misma de la Organización revela al patente testimonio de las naciones que consideran su pertenencia y cooperación como necesarias. Poco a poco, como una lombriz que se va abriendo paso por entre la tierra, se acerca a la concepción del individuo, - base de la familia y del estado-, arquitrabe de-- toda la construcción política del mundo futuro. La multiplicidad y variedad de -- las formas de cooperación de los organismos especializados revelan la bondad de la idea matriz. De alguna manera, por acción o por omisión, los actos y la presencia del organismo mundial revelan su constitución como contro armónico de cooperación; o al menos, como punto de referencia para la armonía y la coordinación - internacional. En el ejercicio de la política actual, por el hecho de actuar las N.U. implican y constituyen un elemento positivo dentro del orbe.

Son sus aciertos parciales; pero no por ello insignificantes. Aun im-- perfectas, las N.U. forman un contro de poder, de diplomacia, y constituyen un centro de contacto y de debate. Es la segunda experiencia de organización mundial; no puede irse adelante sin ella; ni puede quitársele su lugar y carácter y pretender que permanezca igual nuestro mundo. La importancia de cuestiones técnicas, -- las que con felicidad maneja, parecen ir más allá de la política. Y ante la humana miseria, ofrece la posibilidad de un trabajo conjunto para resolver las grandes cuestiones generales. Nada ha podido hacer para coadyuvar al desarme; poco -- para mejorar a la humanidad en su conjunto. Pero sería injusto, a la vez que ciego, negar que algo -y aun algos- ha hecho para servir de centro armónico en el delicado y complejo mundo en que se vive a mediados del XX.

CUARTA PARTE- LOS ORGANISMOS REGIONALES

CAPITULO VIGESIMO CUARTO

Formación de los Organismos Regionales.

Precisamos determinar, para el estudio de los organismos regionales, el carácter distintivo que los diferencía de los universales y fijar, en consecuencia, su propio pero histórico. Tanto más importantes resultan estos propósitos en cuanto que observamos, en el derecho, una primacía de lo regional; en lo político, escición de la hegemonía europea; en lo civilizacional, la resurgencia de nuevas culturas y la limitación de la que parecía unívoca.

Surge un organismo regional cuando prexisten ciertas condiciones que le permiten encarnar. Muchos son los intentos que anteriores, han procurado determinarlas. Y así, se nos habla de elementos políticos, sociológicos, geográficos y jurídicos. Parecen, los que apoyan a la 1a. de estas tesis, un tanto endebles. La agrupación de las potencias, por sobre una comunidad tramitoria de intereses, resulta una forma asaz semejante a las alianzas. Algunos incluso se muestran incapaces de distinguir estas de aquél. Son ejemplos de uniones que tienen como razón de ser el ataque por parte de, o en contra de, un agresor determinado. Lo que resulta lamentable es que dentro del artículo 53 de la Carte de las N.U. resulte todavía posible ver en esta organización -por definición universal y pacifista- un instrumento de lucha contra los remanentes nazi-fascistes.

Insuficiente el primer elemento, propendemos a agregar otros. El sociológico data de tiempo atrás, y parece fortalecerse en las experiencias griega y americana. El organismo regional aspira a una estrecha solidaridad política, que sólo puede apoyarse en una franca comunidad ideológica. Los lazos tradicionales de la raza y de la lengua, de la religión y del destino histórico - parecen otros tantos puntales de lo que puede constituir la arquitrabe del organismo. Suficiente -y esencial- para muchos, se le agrega al anterior el elemento geográfico. No se cree que esos lazos jueguen sino se desempeñan dentro de una vecindad geográfica que resulta coexistencial. Hasta se llega a afirmar que si la regionalidad de un organismo tiene algún sentido, éste debe ser el - de la vecindad de orden geográfico.

A los anteriores elementos, como son de la cristalización que señala en efecto la permanencia de la construcción, se añade el elemento jurídico. El grupo de países vecinos, ligados ya por motivos históricos, debe superponer a sus anhelos una serie de específicas funciones que evacúa un organismo jurídico. Cuando existen pues motivos políticos, causas sociológicas, apoyos geográficos e instituciones jurídicas, nos hallamos frente a un organismo regional. Tal destacaba la propuesta definición egipcia, avanzada en la conferencia de - San Fco., y que hablaba de la permanencia de lo regional; de creerlo resultara de la coexistencia de varias naciones en una región geográfica determinada; de la comunidad de intereses o afinidades entre países ligados cultural, histórica o espiritualmente; de su solidaridad entre sí para el pacífico arreglo de - sus disputas, y de sus comunes esfuerzos para mantener la paz y solidaridad entre sus miembros, por medio del desarrollo de comunes relaciones económicas y culturales.

Más parecería que estas calidades son propias a un organismo internacional en sí, sin ninguna determinante. Pero: una ha sido la tendencia del organismo universal, que procura la unidad parcial en aras de ideales apenas comunes; otra la de los regionales, que presuponen ligas cuya intimidad y extensión son inconcebibles en el universal. Aquí por definición los varios elementos con los que hemos trabajado resultan incompatibles. Y una patente diferencia entre lo regional y lo universal se plantea en este campo.

En su universalidad tiene el organismo mundial su justificación y su debilidad. Su unidad establece ligas que hacen la herejía imposible, pero cuyo común denominador es mucho más basto. Tal parece, a veces, que se reduce a una alianza de nueva especie, no contra un agresor pre-determinado, sino pre-determinable por el hecho punible de la agresión. Lo regional en cambio se funda sobre una traba internacional mucho más estrecha, que por su estrechez se justifica, pero que abarca apenas una parte del orbe. Y por grande que esa parte sea, cabe siempre dudar si se trata de un organismo defensivo; si procura tan sólo solidificar el "status quo", y si las alteraciones sustanciales, siempre posibles en el devenir de las naciones, no ponen en peligro una unidad que es por esencia transitoria.

Como elemento contrapuesto a esta transitoriedad resaltan algunos nuevos propósitos, regionales sin duda, pero que se elevan a la universalidad -la del tiempo ya no que la del espacio-. A la región se la delimita: y se elimina dentro del carácter del organismo, todo aquéllo que pretende imponer un acuerdo sobre una región extraña (cual decisión de terratenientes ausentes, tal y como fue el reparto europeo del Africa a fines del XIX, o aquel sobre la China en ese mismo siglo): se profundiza también el sentido de la comunidad de fronteras, y se distinguen los naturales de los económicos, y éstos de los políticos. Se llega con todo a la verdadera primacía de valores civilizacionales comunes, en los que, a fin de cuentas, estriba el regionalismo. Una cosa es el mínimo de valores comunes sobre los que se erige el organismo mundial; otro el máximo de esos mismos valores sobre los que se apoya el regional. Una verdadera comunidad anímica se revela como el nodo de estos: el deseo de compartir un destino que es compartir un destino que es común; la voluntad de todos los pueblos de realizar una misión histórica que es propia al grupo y común a todos. Con lo que volvemos al cuotidiano plesbiscito de que nos hablara Rousseau y que hemos, aun en sentido figurado, de considerar como esencial para la existencia del organismo regional.

Experiencias anteriores señalan como base para la formación de los organismos regionales, un claro y persistente deseo de unión entre países anhelosos de fortalecerse. Muchos y fuertes los enemigos externos, tanto mayor será la necesidad de la unión bajo una de las formas supranacionales que más convenientes parezcan en ese momento histórico. En lo americano, recordamos la anfictionía: tenía como idea vertebral el llegar al reconocimiento de una España vencida; protegerse de la Santa Alianza. Recordamos el pacto de familia, que procura contrarrestar los embites de los Estados Unidos, en tanto los Congresos de Lima se contraponen a los de Europa.

A esta idea, se injerta con frecuencia otra. Consiste en el esfuerzo que hace un gran país por formar parte de un organismo regional para utilizarlo

en beneficio de su propia política. La unión permanente con otros países es medio de que se vale para fortalecer su poderío, para extenderlo, o bien para proyectarse hacia terrenos que hasta entonces le estaban vedados. La superposición de miras hegemónicas no necesariamente desvirtúa la constitución de un organismo regional; sí le da características diversas, que en gran parte finiquitan el caracter meramente defensivo que antes observáramos. La superposición macedónica a la anfictionía helénica es un ejemplo; otro, en el siglo XX, la norteamericana sobre el sistema llamado interamericano.

Uno y otro ejemplo se nos presentan a lo largo de la historia. Cabe preguntarse que consecuencias traen consigo: Si para la constitución y desarrollo de los organismos es ventajosa o no la introducción de las grandes potencias; si cuando el elemento geográfico se hace presente, puede omitírselas; si cuando se trata de una asociación defensiva, es inconveniente su participación; si, en cambio, es indispensable cuando se trata de propósitos de expansión.

Establecer reglas generales y absolutas en fenómenos sociales es irrisorio. Difícil resulta determinar si el papel interno que una gran potencia desempeña dentro de un organismo regional es inconveniente para los propósitos mismos que la organización supranacional buscaba originalmente. Incluso, en ciertos momentos observamos una superposición de intereses que sí identifican a la una con las otras: la hegemonía no desvirtúa al organismo; antes contribuye a darle su debido peso existencial. Otros datos nos llevan a conclusiones disímbolas. Como el fruto del huevo del pájaro cuco, el hijastro desplaza a los hijos legítimos y les impone ideales que en nada coinciden con los que originalmente habían contribuido a formarlo. Ni parece plausible tampoco creer que la hegemonía ponga fin a los propósitos defensivos. También puede ocurrir que la potencia que en ese momento ejerce la hegemonía, se preocupe ante todo por los mismos y defensivos propósitos que tuvieran las pequeñas al formar la organización regional.

Un ejemplo, el más patente en nuestros tiempos, nos permitirá apoyar algunas conclusiones generales. Es el que nos ofrece el sistema regional americano. Observamos los claros esfuerzos latinoamericanos -que duran la mayor parte del siglo XIX- por organizarse en ausencia de una potencia hegemónica. Elemento fatal para el Confreso de Panamá fue sin duda la sospecha de hegemonía que por su solo nombre ejercía Bolívar; y notamos una oposición semejante a la hegemonía mexicana en el año de 1842, cuando se trata, por medio de la misión Rejón, de hacer nuevamente surgir el organismo. Por su parte, la potencia anglosajona no se preocupó de ligas con Latinoamerica hasta no haber satisfecho las ambiciones territoriales que consideraba preominentes: las provincias internas de Occidente en cuanto a México; Cuba y Puerto Rico, más el dominio del Caribe y el control del canal de Panamá. Fue sólo entonces cuando ponsó en extender sus reales por medio del organismo regional.

La idea conital nos la ofrece Blaine, tanto en su fallido intento de 1882, como en los propósitos que a pesar suyo resaltan en 1889. Como la principal potencia del Nuevo Mundo los E. U. no parecen conformes con las sangrientas guerras que destruyen a las repúblicas latinoamericanas. Quieren ligarlas hacia la paz, pero no ligarse a sí mismos. De allí la duplicidad que se observa durante las primeras reuniones panamericanas, y en que la política imperial no se

amengua por el contacto de las mesas redondas con los representantes de las pequeñas potencias. Se busca un apoyo económico, para una gran maquinaria industrial; y también la extensión de un predominio que era preeminente en el Caribe, y que quería hacerse continental en beneficio de la gran potencia.

Algunos cambios aparecen en la política de Wilson. Los intereses mundiales de la gran potencia, ya conscientes del peso que significaban Filipinas y la protección de sus mercaderes en China, aconsejan limitarse dentro de América. Hay intervenciones; pero se pone coto a la adquisición de nuevos territorios americanos por medio de las armas. Y se habla también el nuevo lenguaje de la explotación de los países surianos por las grandes compañías estadinenses, las que han crecido tanto que constituyen incluso un problema para su país de origen.

Cambia la idea matriz al terminar la primera guerra mundial. El status-quo de Versalles es una desilusión para la gran potencia. Vuelve a insistir en la preferencia regional y en dar primacía a los intereses económicos. Pretende ejercer su hegemonía en beneficio de su desarrollo industrial y quiere dejar a un lado problemas otros que esos, sea en lo continental, sea en lo mundial. Cuando la hegemonía se deletrea en términos de la llamada diplomacia del dolar, sólo puede aspirarse a un verdadero aislamientismo de lo que ocurre en el resto del mundo; a pretender que es posible trazar una línea divisoria entre lo uno y lo otro.

Mas ¿porqué las potencias hispanoamericanas, que se habían mantenido alejadas de la liga regional con la potencia hegemónica, se unen ahora con ella? Existe desde luego el fracaso de sus esfuerzos de unión; y el aumento de la potencialidad de los Estados Unidos, tampoco es de despreciarse. Rehusarse era punto menos que imposible. Los peligros de continuar al margen del desarrollo de la gran potencia, grandes; las posibilidades de medrar en unión de ella, ciertamente mayores. Era propicia la formación del organismo regional contando con la hegemonía de los E.U. Las pequeñas e hispanoamericanas potencias se habían mostrado carentes de suficiente fuerza; y aunque resulta imposible ignorar el peligro de esa unión, nada tenían entonces que perder. Lo económico y lo político con sus diversas implicaciones, aconsejaban la formación regional; una delicada escogencia habría de determinar hasta qué punto unos y otros serían provechosos o inconvenientes a los miembros menos fuertes del organismo regional.

Los intereses hegemónicos logran, con los que no lo son, un equilibrio. Acéptanse comunes propósitos económicos y en lo político se extienden hasta el orbe los propósitos de la unidad -no por momentánea menos real- de la unidad continental. Era preciso un verdadero puente para ligar a los E. U. con la América Latina. Una tesis doctrinal es la que sirve de punto de apoyo. Estriba en el mesianismo de los estados americanos, el cual se origina en la concepción misma con la cual se descubrió el Nuevo Mundo. La novedad de las utopías, de las inmensas y nuevas oportunidades que ofrece a una humanidad ya gastada en Europa, la convicción de formas políticas nuevas. Un acuerdo sobre la hegemonía material permite elaboraciones de otro género. En lo político se halla en la identidad de regímenes que se definen como de democracia representativa. Y en lo espiritual, la hegemonía se diluye como parte del mensaje ínsito en la existencia misma del Nuevo Mundo.

En el momento en el que la hegemonía estadinense se diluye hasta identificarse con los anhelos de todo un continente, es posible representar ante el resto del orbe un verdadero organismo regional. Lo hegemónico, en la experiencia americana, se muestra como elemento destructor del organismo regional. Es solo cuando ocurre una identidad entre los propósitos de la gran potencia con las de todas las pequeñas, por medio de un denominador común que representa la quintaesencia del organismo regional, cuando que éste se explaya como una verdadera doctrina ante el orbe. En la cuarta década del siglo, y bajo el nombre genérico de la Buena Vecindad, florece en efecto esta ejemplaridad que el Nuevo Mundo pretende ejercer con respecto al orbe.

Pero esta conclusión nos lleva a regiones distintas. Se presentan como problemas sucedáneos aquellos que pretenden determinar el punto en el cual lo regional puede definirse con independencia de lo universal; si el sentido determinado y directo de una doctrina regional puede decirse subsistente con el solo propósito de ejemplaridad y aislamiento; si dependía de que los intereses de la gran potencia -personificados en la organización regional- no entraran en conflicto con otras grandes potencias, en donde la pugna podría demostrarse hostil a una hegemonía implícita y desbastada, como lo era por entonces la norteamericana. El propósito de la hegemonía macedonia se desvirtúa con las mismas victorias alejandrinas; el gran imperio se escinde, y Grecia queda como parte de uno de los parciales y sucedáneos imperios. En la extensión supra-regional se encierra un elemento destructivo de una hegemonía concebida dentro del regionalismo. Porque éste implica una modificación de aquélla, un puente que permita a la grande y a las pequeñas hallarse en un terreno común que asegure su comprensión. Pero ante la insidia de los choques armados y las consecuencias de las victorias -para no hablar de las derrotas- cambia por fuerza ese puente y esa comprensión.

Podemos hablar de una hegemonía atemperada, que es la que se ejerce a través del organismo regional. Pero este temperamento queda por su sentido mismo sujeto a un equilibrio entre las grandes potencias que se disputan el predominio de una civilización, o incluso del orbe. Y cuando ese equilibrio se destruye, entonces vuélvese a una hegemonía política, simplista y ofensiva, que se ejerce sobre la región, o incluso más allá de ella, pero que no tiene ninguna restricción espiritual. No hay equilibrio entre la fuerza centralizante de la gran nación; hay el ejercicio de la fuerza centrípeta, pura y simple.

Si los organismos regionales dependen, en parte, de elementos otros que el de la comunión espiritual, la intervención de una potencia hegemónica es imprescindible. Esta influencia, de ejercerse en sentido regional, de procurar un entendimiento con las pequeñas potencias, buscará la gravitación de un centro común que no es el del interés nacionalista de la gran potencia. De preferencia se hallará ese denominador común en un elemento espiritual que sea capaz de representar los anhelos de todos. Pero este elemento se ve limitado: primero, por la tentación constante que el ejercicio del poder significa para la gran potencia, y que propende a hacerla olvidar la ventaja de esta autolimitación. Segundo, de que no haya problemas externos que hagan necesario el ejercicio de la fuerza, y que pospongan esa misma autolimitación que se impusiera.

La participación de una gran potencia en un organismo regional parece

pues un fenómeno casi inevitable. Pero esa intervención trae a su vera elementos inestables que casi inevitablemente laboran por la destrucción de un organismo regional. En el reino animal nos encontramos con que la manada protege al animal singular; pero para animales excepcionalmente dotados, constituye más una impedimenta que una protección. Es posible que animales de ésta última especie se unan a la manada; pero se trata do una asociación inestable por su propia esencia. Los elementos que comunes llegan a unirlos son de carácter transitorio, y crisis internas o externas, propenden a destruir una unión que es, políticamente hablando, artificial y por ello transitoria.

CAPITULO VIGESIMO QUINTO

El sistema interamericano: El ideal anfictiónico.

Universales los valores que la independencia hispanoamericana pretendía realizar, excepcional es la importancia que en ella adquiere el tema de la unidad. Una constante es la que revela en el pensamiento de los prohombres dicha idea unitaria -que creyeron medio único y necesario para salvaguardar los derechos adquiridos por la independencia. El rioplatense Mariano Moreno, creyendo a las nuevas naciones producto de circunstancias espirituales idénticas, — quería que cada virreinato, audiencia y capitanía general, dejaran su sello sobre el ideal de unión. Miranda proyecta un gran imperio que enlazara en un todo a las antiguas posesiones españolas. El centroamericano José Cecilio del Valle propone una liga de las naciones de américa; una vez proclamada la independencia de las que fueron colonias españolas, afirma como necesaria la unión — porque "..., esta identidad de sentimientos no producirá los efectos de que escapaz si continúan aisladas las provincias de América (la española), sin acordar sus relaciones y apretar los vínculos que deben unirlas". Propone pues la formación de un congreso general donde se cambien los derechos de los pueblos; donde sus representantes se ocuparían de trazar los planes para prevenir invasiones externas y las divisiones internas y de formar planes económicos Bernardo de Monteagudo publica un ensayo sobre la necesidad de una federación general entre los estados hispanoamericanos, y Artigas vislumbra una posible y conjunta seguridad continental O'Higgins ve la conveniencia de realizar una confederación latina de América, en defensa de las libertades civiles y políticas de sus habitantes.

Lugar aparte -y mención distinta- merece la aportación de Simón Bolívar. Hizo proyectos, incluso más concretos y prácticos que los anteriores; — mas al pensamiento une la acción y con su personalidad y genio emprende la doble cruzada de emancipación y unión de los países de Hispanoamerica; ejercicio de un derecho la primera, la segunda fue factor indispensable para que las nuevas naciones lleguen a la madurez, y eviten que el peligro de la luchs se vuelva estéril al suceder la anarquía al coloniaje.

En la Carta de Jamaica (1815) el Libertador demuestra la necesidad de que las nuevas naciones se organicen internacionalmente y busca la forma más adecuada para realizar esa unión. El plan deberá tomar forma en una asamblea de plenipotenciarios y en una confederación de las repúblicas hispanoamericanas. Encuentra las bases naturales de esta unión en la identidad de origen, reli- -

gión, costumbres y lengua; en ellos veía como consecuencia imprescindible un -- pacto que garantizara su libre existencia y desarrollo. Hermoso sería, nos dice, ver al nuevo mundo formando una sola nación; pero con su pensamiento realista - tacha semejante idea de mera ilusión. El proyecto bolivariano no pretende ais-- lar a Hispanoamérica del resto del mundo; incluye a Inglaterra en el plan -ya que la considera el punto de apoyo que las nuevas naciones necesitan para cre-- cer y hacerse fuertes bajo su sombre tutelar-; y hace de esa nueva especie de - corporación el órgano común mediante el cual podrían los nuevos países tratar - sobre los altos intereses de la paz y de la guerra con las otras naciones del - orbe. Escoge como sede del congreso de plenipotenciarios al Itsmo de Panamá, el cual define como siendo para el Nuevo Mundo lo que el de Corinto fue para los griegos.

En Jamaica queda trazado el plan; desde ahí hasta la Circular Limeña- (1824) no se aparta de la mente de Bolívar la idea de ver una América unida: -- "seguramente -dijo en alguna ocasión- la unión es la que nos falta para com-- pletar la obra de nuestra regeneración". Inspirado en las anfictionías griegas- tiene sus antecedentes en los congresos que por aquel entonces se efectuaban en Europa; pero va más allá en cuanto a la forma y a la finalidad ofensivo-defensiva de la unión, pues la liga con las ideas, revolucionarias entonces, que propenden a la defensa de los derechos humanos y repudian el absolutismo. La especie - de corporación que planea es la conjugación de dos grandes ideales: democracia - y unidad.

El ideal de unión hispanoamericana se afirmó cada vez más en el pensamiento del Libertador. Presidente de Colombia inició las negociaciones formales para llevarlo a cabo. En 1822, Santander y Gual (que quedaron a cargo del go- - bierno de Colombia) siguiendo instrucciones de Bolívar enviaron a Santamaría y- Mosquera -aquél a México y éste a Sudamérica- para que concluyeran tratados de unión, liga y confederación perpetua con las demás repúblicas ya independientes. Los enviados colombianos obtuvieron la firma de tales tratados con Perú y México; posteriormente se agregó Centroamérica. En ellos, y para estrechar más los- vínculos que deben unir a los estados signatarios y allanar las dificultades -- que puedan surgir entre ellos o con países extraños, se convino en formar una - asamblea general de los estados americanos compuesta por sus plenipotenciarios, sita en el Itsmo de Panamá, y a la cual esperan atraer a los demás estados de - la América antes española, como partes del pacto.

El 7 de diciembre de 1824, desde Lima, Bolívar dirigió una circular a los países que habían firmado los tratados bilaterales antes mencionados -es decir, como dictador del Perú, a Colombia y a México-.Les invita a mandar sus representantes al Itsmo de Panamá, para iniciar las labores de aquella asamblea - de plenipotenciarios en la que cifraba tantas esperanzas. Reafirma entonces el- Libertador las funciones importantísimas que tendría tal asamblea "que nos sirviese de consejo en los grandes conflictos, de punto de contacto en los peli- - gros comunes, de fielintérprete de los tratados cuando ocurran dificultades, y- de (juez arbitro, agregaba la idea original) conciliador, en fin, de nuestras - diferencias".

Síntesis del ideal bolivariano nos lo ofrece el documento conocido como "Un Pensamiento sobre el Congreso de Panamá" y que consiste en un memorándum

que el Libertador enviara a Canning el año de 1826. En él expresa su creencia de que el Nuevo Mundo se constituirá en naciones independientes, ligadas todas por "una ley común que fijase sus relaciones externas y les ofreciese el poder conservador de un congreso general y permanente". Por cuyo medio, los nuevos estados obtendrán nuevas garantías. La unión facilitaría el progreso y consolidaría la independencia, y se efectuaría dentro de un pacto de alianza y confederación. Las naciones confederadas estarán en un plano de igualdad, y gozarán de un equilibrio perfecto dentro del orden. La confederación tendría como cuerpo activo - una Asamblea de plenipotenciarios con sede en Panamá. Esta serviría para resolver pacíficamente las dificultades que surjan entre los estados. Porque los estados conservarán su soberanía, y la confederación defenderá sus intereses comunes. En la Asamblea se discutirán los asuntos de la paz con las otras naciones del orbe. En caso de agresión, habrá auxilio de fuerzas por parte de todos. Se establecerá la igualdad racial y, "en la marcha de los siglos puede encontrarse, quizá, una sola nación cubriendo el universo - la federal".

Bolívar dirige su invitación de Lima para asistir al Congreso de Panamá a Colombia y a México: son los países que han ratificado los tratados de confederación, que constituyen la base jurídica para construir la anfictionía. Centroamérica, al gestionar y celebrar posteriormente un tratado similar con Colombia, se suma a los países anteriores.

Por su negativa a ratificar el tratado celebrado con Colombia -por medio del enviado colombiano Mosquera- Chile no es invitado por el Libertador al Congreso. Buenos Aires no se contaba entre los países confederados, ya que sólo había firmado un tratado de simple alianza con Colombia. La posibilidad de una guerra con Brasil, país que presuntamente contaría con la ayuda de la Santa - - Alianza, amenazaba además a toda América. Brasil, a instancias de Canning, y Argentina y Chile -por la insistencia de otros países- fueron después invitados. Estos nuevos pasos fueron aceptados por el Libertador, quien los consideró como la aportación particular de los países en la formación de la Confederación. Mas ninguno de ellos llegó a concurrir a Panamá.

Paraguay nunca fue incluído en los proyectos unionistas. Haití -salvadas las diferencias de civilización- lo fue un poco a destiempo. Bolivia no - era aún una nación a la hora de las primeras negociaciones. Cuando se organiza, Bolívar insta a Sucre a que envíe lo más rápidamente posible sus representantes al Congreso. Confiaba entonces en el carácter permanente del mismo, pero resultó imposible que llegasen a tiempo.

Las razones de Bolívar, para oponerse a la participación norteamericana, tenían su origen en la concepción primaria que tuvo de la anfictionía: debería participar sólo Hispanoamérica, y contar com la protección de Inglaterra. Los Estados Unidos no ofrecían ninguno de los elementos que para Bolívar eran - imprescindibles: comunidad histórica, de tradiciones, de lengua, etc.. En cambio, su participación podría dar lugar a la oposición de Inglaterra, debido a - la rivalidad entre dichos países.

Su oposición dura casi todo el año de 1825. La idea anfictiónica de - Bolívar ha evolucionado mientras tanto: Le teme a la Santa Alianza; a que arrastre a la América a una guerra con ella. Piensa que las democracias deben unirse

contra la tiranía, y es así como acepta -o se inclina ante, mejor dicho la invitación que a los E. U. le han hecho México y Colombia, a los que se une después Centroamérica. Labor inútil, pues no llegaron a asistir-. Inglaterra debería jugar un gran papel en esta lucha y estima que una alianza con ella es el primer paso importante en pro de la seguridad de nuestros países. Siente los inconvenientes que presenta su peso especffico, pero los desecha ante las perspectivas universales que se abren con su inclusión.

Aunque Santander no comprende muy bien el porqué del entusiasmo de Bolívar, se ve arrastrado por el interés de Canning hacia América. Sin plantear la cuestión de la alianza, el representante colombiano Hurtado invita al gobierno inglés a que envíe un representante.

¿ Qué aportaron los países al Congreso de Panamá? Hablemos de los partícipes. Nos ocuparemos primero del Perú por ser el país de donde Bolívar dirigió su circular del 7 de diciembre de 1824. Sánchez Carrión se preocupa de que sean los delegados peruanos los primeros que lleguen al Istmo. No estando ya Bolívar en Lima, no es él quien formula las instrucciones; es la Junta gubernativa quien las aprueba el 15 de mayo de 1825. Son en lo general consecuencia de los tratados ya existentes: extender la confederación hasta comprender a los demás países; realizar una convención comercial y otra consular; establecer los principios del derecho público americano que sean de naturaleza controvertible. Aunque también se añaden un par de elementos localistas: la petición de que se determine la independencia y soberanía provinciales, y el que se insista en la necesidad de un tratado de alianzaofensiva y defensiva.

El año que permanece esperando en el Istmo a los domás delegados y el reemplazo de Pando por Péroz Tudela -quien trajo nuevas instrucciones-, hacen de Vidaurre el portavoz del Perú en Panamá. En la "Gaceta del Istmo" publica un discurso que revela -junto con las bases presentadas al Congreso- una transformación drástica en la actitud peruana. Dos son los elementos disociadores que introduce Vidaurre: antibolivariano el uno, anti-colombiano el otro. Las bases que el Perú presentó al Congreso fueron inorgánicas, desordenadas y localistas. Quieren más que nada una alianza defensiva -pero sólo mandarán tropas hasta sus propios límites. Quieren que se garanticen las partes su integridad territorial -pero no hablan nada de cómo arreglar las cuestiones de limites, a causa de las cuales tienen -y tendrán- dificultades con Colombia. Se preocupan mucho por las condiciones de carácter económico. Quieren que haya una marina de guerra pero aportarán, en lugar de elementos, el equivalente en dinero. En lugar de plantear sus condiciones para un tratado de comercio, piden que los estados habiliten a sus plenipotenciarios para que se llegue a elaborarlo.

Centroamérica es el último país en celebrar el Tratado de Unión con Colombia. Nacido al conjuro de la palabra unidad, Centroamérica participa con todo entusiasmo en las labores del Congreso idea federativa es en ella congénita. Ya elaborada y con pleno sentido americanista aparece con José Cecilio del Valle, y se reafirma en la proclama que su propio Congreso federativo hace en noviembre de 1823.

Las instrucciones a sus delegados, fechadas en diciembre de 1825, nos revelan que también existe en Centroamérica la preocupación por hacer multilate-

ral el tratado firmado con Colombia. Piensa, un poco oscuramente, en la Asamblea como un organismo vivo con un estatuto que determine sus propias facultades. Se sustentará en varios principios como son el reconocimiento por todos los países de la independencia de nuestras naciones; la no intervención de ningún país en los asuntos de los estados miembros; el de no permitir más colonizaciones en el continente americano por las potencias europeas; y el del reconocimiento por todos de los límites que les separaban antes de la Independencia. Los delegados estarían autorizados para interpretar sus tratados públicos; ser árbitros en casos de conflicto; para elaborar los principios del derecho internacional que regirían a América; para negociar una Convención Consular, celebrar un tratado de comercio; para perseguir el tráfico de esclavos, para resolver y negociar sobre aquellas cuestiones que, no expresadas en las instrucciones, interesen el futuro de la América. La posición Centroamericana es generosa. Podrá aceptar resoluciones que se voten por mayoría, aún siendole adversas. Se comprometerán en la misma medida en que los demás lo hagan, entre otras cosas sobre la autodeterminación de Cuba y Puerto Rico.

En el respeto a la integridad territorial de los estados miembros, de acuerdo con la situación privativa al principiar el Congreso funda México su posición ante Panamá. La obligación de respetar las formas republicanas le era imprescindible también: recién salido de un imperio ridículo, México llega a pedir que se excluya de la confederación a todo aquel que varíe las formas republicanas de gobierno. Tiene cierta idea sobre el funcionamiento del Congreso: Sede ubicada en un territorio donde prive su jurisdicción, duración de las sesiones ordinarias limitadas a tres meses, pudiendo ser prorrogadas por otros dos.

No es generosa la idea que México tiene del voto, pues lo ejerce sin pensar en la mayoría. Ni el que esté en contra de que el cuerpo tome forma deliberante, aún cuando haga la salvedad en lo relativo a su economía interior. Quiere contar con un plan general que sirva para la defensa común y particular de los estados; con los contingentes necesarios los que serán proporcionados según la riqueza y la población de cada país. Acepta la concurrencia de agentes "extranjeros" siempre y cuando sus respectivas credenciales tengan como base el reconocimiento de la independencia. México no resulta ser lo que de él se esperaba. No tiene en Panamá un representante idóneo. Michelena y Domínguez no están familiarizados con el proyecto bolivariano, ni participan de la idea de unión que en Alamán toma cuerpo como de urgente necesidad para México.

Es Colombia el país que más diligencia mostró en cuanto a los preparativos del Congreso. Amplía lo especificaco en los tratados que ha celebrado; perfecciona su idea de confederación; da seguridades sobre el tratamiento que le merecerán los delegados en su territorio (Panamá o Quito); y, en su actividad, llega hasta ampliar el número de invitados.

Sus delegados son los más familiarizados con el pensamiento del Libertador. Gual, incluso, ya ha participado en las negociaciones previas. El y Briceño Mendez, además habrán de preocuparse por evitar toda idea de que la Gran Colombia quiere ejercer su hegemonía dentro de la alianza. Aunque no por ello han de dejar de convertirse en discretos rectores de ella.

Las instrucciones -cortas y latos, como corresponde a gentes empapadas del ideal anfictónico- hacen ver el porqué se debe renovar el Tratado de Unión, Liga y Confederación entonces vigente y que Colombia ha celebrado con México, Perú y Centroamérica. De la obligación de Colombia de auxiliar a la Confederación con todas sus fuerzas, se desprende su convicción de que cuente con los elementos precisos para la realización de la defensa común. Cada país hará aportaciones de acuerdo con la doctrina de la igualdad: cada cual según sus medios.- Colombia quiere que el Congreso esté facultado para arbitrar las disputas y diferencias -a lo que se ha opuesto ya México- y que el estado que no se conforme con tal decisión, sea expulsado. Quiere que el Congreso sea un freno para extrañas agresiones y propone la mediación en los casos de desavenencias entre un estado miembro y uno extraño. No olvida condenar el tráfico de esclavos; ni tampoco la necesidad de pronunciarse sobre Cuba y Puerto Rico. Piensa en la posibilidad de continuar la guerra con España hasta donde fuere necesario y quiere prevenir dificultades negociando sobre los límites y sobre los principios del derecho de gentes necesario para la convivencia entre las naciones. Es Colombia la única que lleva sus proyectos en formas jurídicas ya elaboradas. Y sus proyectos servirán de base para el Tratado de Unión, Liga y Confederación que entonces se celebró.

En el envío de un representante holandés al Congreso vemos el creciente interés de este país por sus colonias americanas. Holanda no puede permitirse -- seguir perdiendo más territorios en ultramar. Teme que en Panamá se tomen providencias para liberar a los territorios que le quedan en América y en consecuencia quiere estar presente para defender sus intereses.

El Coronel Van Veer es designado para tal misión. Llega a la reunión - un poco a la ventura. Pero en una reunión oficial del Congreso se hace notar su presencia y es agradecida. El mensaje de su soberano es transmitido a todos los delegados por Gual y -aunque al margen y sin carácter oficial alguno- participa en el Congreso.

La calidad con que se presenta el representante británico - Dawkins- al Congreso nos da la idea de la actitud de Inglaterra. No participará en las deliberaciones: va como observador. Su misión consiste en entrar en contacto con los varios delegados, a quienes aconsejará profusamente. También, estrechar sus relaciones con Colombia, a cuyo alrededor piensa Albión centrar su política sudamericana. Inglaterra ve con buenos ojos el proyecto de Confederación Americana, siempre y cuando no quede bajo la hegemonía de los Estados Unidos. Buscarán proteger sus intereses y ejercitar su influencia para que se tomen en cuenta las prácticas legales y marítimas inglesas.

Es lo anterior consecuencia de la política internacional de Canning. Quiere estar en paz con Europa; asegura pues, a España que su enviado sólo va para proteger el comercio inglés en América. En el Nuevo Mundo reconoce a los países, aunque reafirma su política de neutralidad con respecto a la guerra con España, y reiteradamente se ofrece como mediador. Por tanto queda libre para realizar, con el apoyo de su flota, una política independiente y propia, consecuente- sin duda con la posición que como isla y como la primera potencia industrial, ocupa en el mundo. Para América y sus prohombres ejerce además una peculiar atracción: se ostenta como opositora de la Santa Alianza en su calidad de -

rectora del liberalismo y de la democracia mundiales.

En Panamá, Dawkins no habla de participar en la Anfictionía; pero sostiene conferencias con todos los delegados y les informa de la posición de su gobierno frente a Hispanoamérica. Trae cartas de Canning y las usa con inteligencia. Permanece como un astuto observador que todo ve y juzga, pero que en nada compromete a su gobierno.

Inglaterra no fue en Panamá lo que esperaba Bolívar. No le interesa comprometerse. Canning desconfía de la anfictionía; quiere comercio amplio, mares libres, intereses genéricos. No le interesa convertirse en sostén de la independencia hispanoamericana, ni en protectora de la Confederación. La seguridad que para nuestros países implicaba su participación -como sería una nueva versión del Memorandum Canning-Polignac, por ejemplo- no aparece en ningún momento. Y quizás la mejor justificación de su actitud se encuentre en los raquíticos resultados del fallido Congreso de Panamá.

Las reuniones formales del Congreso de Panamá tuvieron lugar del 22 de junio al 15 de julio de 1826. Lograron la firma de los siguientes acuerdos:

1.- Tratado de Unión Liga y Confederación perpetua, basado en los tratados ejecutados anteriormente por Mosquera y Santa María entre Colombia, Perú, Chile, Buenos Aires y México.

2.- Un convenio sobre las reuniones futuras del Congreso.

3.- Un convenio sobre contingentes que establece las fuerzas armadas y los subsidios con que a las fuerzas americanas contribuirá cada República, y

4.- Un convenio relativo a la organización y movimiento del ejército y marina.

Muchos de los factores actuantes en las labores del Congreso de Panamá, pertenecen al campo de la hipótesis; la parquedad de los testimonios -y protocolos- existentes nos impiden un pleno análisis. Pero la tónica general nos la puede dar el estudio de sus hechos sobresalientes: El discurso de Vidaurre; la proposición colombiana; y además, las resoluciones a temas de indudable vigencia.

La lejanía de la ciudad punto de la reunión -y por tanto lo dilatado y difícil de las comunicaciones- así como la tardanza en iniciar las tareas, hicieron que se perdiera un poco del sentido de la realidad. En parte esto es lo que ocurrió a Vedaurre. Su discurso es importante en la medida en que refleja varios problemas que, al desenvolverse en el tiempo, irán a convertirse en fuerzas disociadoras de la unidad y de la paz hispanoamericanas. Es entonces cuando aparecen los sentimientos adversos al Libertador y a Colombia, que en el futuro habrían de ser parte integrante de las luchas políticas sudamericanas.

Vidaurre trae al escenario Americano un elemento tradicional en los conflictos europeos. Olvidaba la parte que Colombia había tenido en la Independencia americana y peruana; y otro tanto hacía al suscitar el peligro "de que un

ambicioso quiera aspirar a la tiranía y esclavizar a sus hermanos"; indirecta e injusta acusación contra quien habíase concretado a pedir a los enviados peruanos, en Panamá, que sirviesen "fielmente a su patria y a su conciencia sin hacer jamás sino lo que conviniese a ambas".

Las reglas que propone Vidaurre para evitar el supuesto peligro son producto de sus nuevas instrucciones mostrativas de la evolución nacionalista que a la par con otros había sufrido el gobierno del Perú.

El proyecto colombiano difiere del peruano hasta en la manera de presentarse; a éste lo precede la violencia del discurso de Vidaurre, a aquél una sutil diplomacia. Logran en efecto evitar suspicacias y cuentan con el apoyo de Centroamérica y México.

El proyecto colombiano será base del tratado de Confederación pues plasma propósitos idénticos; es el más liberal y el más generoso. Algunas objeciones a sus intentos eran ya previsibles: la oposición de México al poder de la Asamblea como juez y arbitro se había manifestado desde la ratificación del tratado con Colombia. La evolución que sufre el artículo 29 del tratado final nos da la pauta de algunas discusiones. El proyecto presentado por México procuraba preservar las fórmulas republicanas como congénitas a los gobiernos Hispanoamericanos; pero la prudente observación colombiana (que al establecer la pena de exclusión de la Confederación al país que variaba su forma de gobierno se intervendría en los asuntos internos de los miembros) hizo que se buscara una solución más ecuánime y más de acuerdo con la idea Bolivariana: no importaba tanto la forma de gobierno cuanto el efectivo ejercicio de la democracia. Se podría decir que el artículo adicional, obra de México, es un intento de hacer participar a los más de las ventajas del Tratado final. Reiterar la invitación a "Potencias neutras" que no habían asistido fue inútil y sólo aumentó las dificultades de las negociaciones.

La gran corriente Hispanoamericana arrastraba también soluciones a problemas universales. Tal cosa sucede con la generosa idea de perseguir el tráfico de esclavos; nace con la Independencia y será de los ideales que a cada momento se pondrán en práctica. Pero muchos problemas se quedan a la orilla de esa gran vertiente y no se concretan en lo realizado por el Congreso. Los problemas limítrofes son un ejemplo. Otros más bien se esquivan y se les dan soluciones a medias. Algo así sucede con el imperativo de la paz con España. Necesario era establecer las bases reales con que efectuarla, necesario determinar la política adecuada para su logro. El que nuestros países pasaran a la ofensiva en sus relaciones con ella, ni siquiera es contemplado. La posibilidad de hacer la paz es dejada al arbitrio de las partes actuando por sí solas; la obligación de incluir a los aliados dentro de las estipulaciones de la paz negociada, es desvirtuada por el derecho a rechazar las condiciones propuestas a nombre de otro.

Punto central del Congreso debía ser el de los límites tema que aun subsiste dentro de la problemática de las actuales relaciones interamericanas. Ahora, a pesar de la existencia de instrumentos más idóneos el problema es fuente de fricciones y conflictos; mas entonces cuando el nacionalismo en formación se entendía como defensa de lo regional, y ésto por su misma naturaleza implica estrechez de criterio, el problema era más que complicado. Las instrucciones a-

los plenipotenciarios demuestran que todos los países esperaban que el problema fuese tratado en la Asamblea -instrumento el más adecuado creemos, para su negociación-. La naturaleza de la Asamblea invitaba a que planteado seriamente el asunto, los países no litigantes ejercitaran su influencia para atemperar el modo y forma de las discusiones; y dando voz a los sentimientos de fraterno afecto, propusieran solución producto más de la razón que de la pasión.

Las delimitaciones jurisdiccionales de las capitanías y Virreinatos, nunca constantes, nos legaban buen número de confusiones; las separaciones independentistas creaban otras tantas; y todas propendían a ser fuente de choques frontales. Bases para llegar a un acuerdo las había: el "Uti possidetis" se menciona constantemente en los papeles de la época. Y si bien el mismo Bolívar no fue muy preciso al hablar de ésto; tampoco le concedía una exagerada importancia, confiando en que los mutuos sentimientos de unión privarían. Faltaba, pues, escoger el "uti possidetis" mejor relacionado con la Independencia común y hecho esto, establecer el procedimiento y las normas a seguir en los puntos de conflicto. Pero más que nada el problema era de toma de conciencia. El ser americano era merecedor de la unión; los mejores esfuerzos deberían permitirle elevarse por encima de un horizonte estrecho para alcanzar la meta de su libertad y de su gloria. La solución al problema limítrofe no es nada satisfactoria: el sólo mencionar los límites, dió pábulo a que surjan las ambiciones todas; aque permaneciera silencioso aquel que iba a esgrimir en el futuro y con violencia, sus pretenciones contra el hermano. El convenir en respetar su integridad territorial era estupendo; pero era peligroso en no fijar cual era la extensión respetable. El artículo respectivo es pues producto de la pasión de los debates y expresión de lo precario que fue entenderse en algo. Se deja libertad a la negociación bilateral; y aun cuando el tratado da a la Asamblea facultades para la mediación, y se puede ocurrir a ella en busca de conciliación, los límites no entran dentro de lo que es tarea de la Asamblea. El elemento tradicional de la desunión europea se posesiona pues del panorama futuro de América. El Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpétua, contiene treinta artículos y uno adicional. Las medidas más importantes, además de la reiteración de la Asamblea de plenipotenciarios, son las relativas a defensa común, al arreglo pacífico de las disputas entre los confederados, a la situación de los ciudadanos de un estado residentes en otro, al mantenimiento de la integridad territorial de los estados miembros, a la admisión de otras potencias en la Confederación; y a abolición de la trata de esclavos. La reglamentación de las relaciones comerciales fue traspasada a la siguiente Asamblea, en tanto el artículo 28 establece que el Congreso debe limitarse a labores puramente diplomáticas, por lo que no podrá intervenir, por ningún motivo, en los asuntos -internos o externos- de cualquiera de sus miembros. Las reuniones serían bianuales, y en tiempos de guerra anuales.

El Convenio sobre las futuras reuniones del Congreso contenía diez artículos, y entre sus puntos principales resaltan el traslado de la Asamblea a Tacubaya por razones de seguridad, salubridad y comunicaciones. Los distintos Estados deberían mantener legaciones en Tacubaya de tres a cinco meses cada año y permanentes en tiempos de guerra, gozando los delegados y su séquito de privilegios e inmunidades diplomáticos. En tanto la Asamblea esté en sesión, las tropas o autoridades del gobierno -excepto los de la municipalidad- no podrán penetrar en la ciudad sin ser solicitados. Los convenios sobre aspectos militares,

por su parte, ofrecen una extraordinaria minucia, la que desdice la realidad política dentro de la cual se celebraron.

En la décima y última conferencia -celebrada el 15 de julio- se convino en que Briseño Mendez y Vidaurre regresasen a sus respectivos países,* sobre los trabajos efectuados en Panamá y asegurarían, si posible, la ratificación de los cuatro convenios. Gual, Larrazabal y Pérez de Tudela, junto con los representantes de México, debían ir a Tacubaya para renovar las sesiones del congreso.

En los primeros días de enero de 1827 los delegados de Colombia, Centro América, México y los agentes de los Estados Unidos y Holanda apercibidos y presentes estaban en la Ciudad de México. Pero los infinitos problemas suscitados por la firma de los convenios panameños . ni siquiera se tocaron. El Congreso Mexicano, por ejemplo, y en reiteradas ocasiones, se rehusó a actuar sobre los tratados y persistió en su actitud todo a lo largo del año de 1827, no obstante las exitativas del presidente mexicano. Colombia, en contra de la opinión de Bolívar, ratificó el Tratado de la Unión, pero fue acción única. En 1828 el Congreso Mexicano no llegó a aprobarlos, ni tampoco lo hizo Centroamérica. Para no hablar del Perú, en donde la facción anti-bolivariana ya en el poder se oponía decididamente a todo bolivarismo nacional e internacional. El llamado Congreso de Tacubaya no llegó ni siquiera a instalarse.

Lo que se hizo en Panamá fue darle el rótulo de multilateral a los pactos bilaterales que entre sí habían realizado las cuatro naciones americanas participantes. En el nuevo instrumento, y en resumidas cuentas, no se distinguía ni se sabía si esos pactos anteriores y bilaterales eran fundamento para la Conferencia o arquitrabe para la Confederación.

Los nuevos tratados firmados en Panamá nunca llegaron a constituir nexos entre cuatro países ya ligados entre sí por tratados bilaterales. El ejemplo de lo mucho que hizo Europa con instrumentos bilaterales -los tratados de Chaumont y de París, a la caída de Napoleón- es ejemplo sin duda presente en la mente del Libertador. Pero sus continuadores prefirieron elevarse a concepciones jurídicas más novedosas y más puras, destruyendo al propio tiempo las arquitrabes políticas del Congreso.

No extrañemos pues que el Congreso panameño no haya podido realizar obra positiva. El propio Bolívar escribirá más tarde al General Páez el epitafio del Congreso: "El Congreso de Panamá que debiera ser institución admirable, si tuviera más eficacia, se asemeja a aquel loco griego que pretendía dirigir desde una roca los buques que navegaban. Su poder será una sombra y sus decretos serán meros consejos".

El sistema regional americano empieza y alcanza su cima en Panamá. Es este, no obstante su inmenso y colosal fracaso, el que encarna para Hispanoamérica su anfictionía. Agreguemos, pues, al relato histórico, algún comentario sobre el sentido finalista del que la reunión rezuma.

Un sentido finalista tienen los epítetos en la historia. Procuran ligar al presente con el pasado y hacerlo patrón y metro de lo porvenir. Extiéndese, otro poco, la característica intemporea de los hechos heroicos. Realzase su

* informarían

finalismo y justifícanse los sacrificios que para ellos y por ellos se han efectuado y se efectuarán.

El epíteto de anfictíonico desciende sobre el Congreso de Panamá como las lenguas de fuego sobre los apóstoles. Contemporáneos y generaciones sucedáneas se han sumado para otorgárselo. Semejante epíteto descansa sobre un hecho asaz sencillo: ocho hombres, representantes de países débiles, destruidos por la contienda y apenas independizados, se reunen por un breve lapso; en una sala pequeña tienen a sus pies al océano y los rodea un mundo pleno de fantasmas, pero pletórico de esperanzas. Era un mundo apenas encontado el que allí se caracterizaba, aunque sólo por un instante.

En su arcano, encierra el epíteto el futuro de hispanoamérica. En su carácter esotérico, un timbre de inconfundible grandeza. Y en su origen, su liga con los tiempos heroicos. Reverenciamos hoy los protocolos del Istmo un siglo y siete lustros después de ocurrido el Congreso. Y este homenaje debe iniciarse, primero, con el vocablo anfictiónico.

En la Grecia, la clásica y la helenista también, aparece el vocablo: por vez primera y allí nada más. Tiene orígenes legendarios que realzan aun más su expresión y que le otorgan ese sentido de lo telúrico que algunos vocablos naturalmente encierran. Sus orígenes se pierden en los nebulosos tiempos en que los helenos alcanzaron las costas del Egeo y del Jónico. Una latría común, un santuario común también, una hermandad que quería elevarse por sobre las dificultades geográficas y humanas hasta el tiempo mágico, aquel de donde dimanaba la historia propia y a la vez genérica.

Variadas fueron las anfictionias; su duración permea la Grecia heróica: las hubo durante la guerra de Troya; subsisten cuando las grandes contiendas contra el persa, y aun después, cuando el hermano combate contra el hermano y las columnas del templo se entredestruyen. En Leuctra estuvieron presentes, y fue arma que utilizó Filipo, como previo paso para elevarse hasta su hegemonía sobre todo el mundo griego. Después, descienden al bajo imperio helénico, y viven una vida artificial y vacua con los sucesores del gran Alejandro.

Eran religiosas estas anfictionías. Pero ni entre los griegos ni entre los sucesores de los griegos puede separarse la religión de la vida comunal. No entendamos por religión los credos más o menos artificiales de algunas iglesias; aquellos símbolos que dificultosa y tesoneramente construyen. Aceptemos en cambio, los artículos de fe que cada hombre reconoce, a los que cada ciudadano rinde pleitesía y que dirigen la política de las naciones. Eran religiosas las anfictionías y tenían como credo la unidad: la unidad de pueblos después separados e incluso opuestos; la unidad de religiones que florecieron cual tropical selva; la unidad en fin de una "paideia" y una "dianoia" que eran el principio y el todo de una excelsa civilización. A veces las relaciones entre las polis (el sinecismo, la simpolitia, la megalópolis) nos parecen un terreno seco y árido. Nos ofrece en su conjunto la dureza sin igual de sus guerras, lo huero de sus esfuerzos de mutua comprensión, la futilidad del llamado de sus portavoces; la anarquía entre pueblos que todo tenían para unirse, y para dividirlos, sólo su culto a la autonomía. Pero como aquellas regiones que en su sequedad ocultan aguas subterráneas, nos basta rasoar un poco dentro del subsuelo para hallar abundosas corrientes de unidad.

Estas fueron las anfictionías, que a veces -como en el caso de Pericles- llegan a formar la arquitrabe de construcciones unitarias. La anfictionía constituye -- pues la epítome de lo que pudo ser un mundo griego capaz de defender unido la autonomía de sus miembros, y de elevarse en conjunto y de consuno hasta esas excelsas alturas que algunos tocaron. No hablemos de la helenización de un mundo que no era ni podía ser griego; sino de la superación, de la quitesencia de lo heleno, lo cual presuponía condiciones políticas unitarias. No era la anfictionía una planta ajena al mundo real de la política. El juramento que rendían los anfictiones en Delfos acusa como posible una guerra entre ellos mismos. Pero se eliminaban -- sus elementos más odiosos; se aceptaba un patrón común para defender derechos que se consideraban congénitos al ser helénico; y se fijaban lazos mediante los cuales todos sentían a su alrededor el consuelo y el auxilio de las fuerzas de todos para su protección y defensa.

Este el antecedente, este el calificativo, veamos porque se le aplica al congreso panameño. Cierto es que las explicaciones más sencillas son las que primero se ocurren. Y así, pudiéramos pensar en su aplicación tal y como se usaba en la época helenística: A guisa de unión política o de confederación de estados. Sería en el caso la forma poco usual de hablar de un congreso que procuró, el primero, una especie de federación hispanoamericana. Algunos de los prohombres de -- entonces, deseosos de hacer gala de sus conocimientos, sin duda así lo emplearon. Pero esto sólo en parte explicaría que lo conservásemos. Mucho se han alejado -- nuestras generaciones de la Grecia clásica; y han de tener, por fuerza, presentes los muy parcos resultados del Congreso. La explicación más que sencilla, es simplista. Debe de haber una razón superior al sincretismo: algo que nos indique el porqué de esta impronta de origen heróico. Para encontrar ese origen hemos de -- elevarnos hasta Bolívar. Porque lo permanente en el episodio panameño es más lo suyo que lo encarnado por el Congreso. En él hallamos los excelsos vuelos que permiten al espíritu elevarse por sobre lo inmediato para percibir, con la unión con el pasado, la extensión hasta el infinito futuro. Es al Libertador a quien debemos la característica anfictiónica que ha quedado ligada de modo indefectible al Congreso de Panamá. Fue vocablo que el Libertador usó con circunspección. Su anfictionía era una de hecho, no una de nombre. Hablaba de la unión de estos nuevos pueblos independientes en un haz que a todos protegiera; y ese haz lo quería no ocasional, no accidental, sino ligado por todo ese sinfín de razones de corazón y de historia que constituían una anfictionía. Aun resonaban sobre el yunque de la historia sus grandes martillazos. Aun estaba el hierro al rojo, y era posible pensar en un gran cuerpo político común; el regionalismo y el parroquialismo parecían amenazas menores; y en un mundo dedicado a la libertad privaba ese sentido de lo permanente que parecía prometer-la sumisión de los intereses egoistas a la gran causa de la manumisión americana. Ese fue nuestro tiempo mágico, y podían -- ligarse a él todas y cada una de las repúblicas que con la sangre de sus hijos, habían reclamado su derecho a nacer.

Faltaba la latría común. Porque la independencia era un hecho, y la unidad un santo y seña. El altar, en cambio, estaba dedicado a la democracia. Esa - democracia de masas que surgía de las capas populares de la antigua colonia; esa democracia que se fundaba en la negación de un pueblo de dominar a otro, o de una raza a creerse superior a la otra. Esa democracia, en fin, que no tenía otra razón que la fundamental y vertebral de su propio ser, genuino y profundamente americano. Alrededor de este culto -fundado en la autonomía de cada nación, conser

vando cada cual sus características, pero ligadas todas dentro del mismo y gran -- crisol histórico- labró Bolívar. Defendió la existencia de ese gran pacto americano que su generación y la agradecida posteridad han calificado de anfictiónico. Anfictiónico lo es porque se eleva por sobre las realidades de una colonia dividida y carcomida por las castas; anfictiónico porque tenía una latría, común a América y justificante de su sentido heróico; anfictiónico porque sublimizaba la independencia, anfictiónico en fín porque con esa unión intempórea se extiende la razón de ser de la unidad hispanoamericana hasta perderse en el horizonte.

En el paradigma de Corinto y en los consejeros de Hellas se encierra, a través del puente genial del Libertador, el arcano de nuestra anfictionía. No -- es el Corinto de la hegemonía macedónica, ni el Corinto parte y razón de la con-- tienda del Peloponeso. Era el Corinto de Hellas, aquel que unía a las ciudades griegas alrededor de una latría común, y que había de dar origen a los grandes -- florecimientos del siglo de Pericles. Este y no otro fue el que sirvió de arquitrabe al pensamiento ístmico e hispanoamericano del Libertador. De la Hellas en su cenit a la Hispanoamérica en su independencia; del Istmo de Corinto al de Panamá, son dos mundos y dos conceptos los que se engarzan.

CAPITULO VIGESIMO SEXTO

El sistema interamericano:
El crepúsculo de la anfictionía.

Como vehículo inmediato había fracasado el Congreso de Panamá para cristalizar los ideales anfictiónicos del Libertador. Decisivas, para el futuro de la América Hispana, serían las graves consecuencias que de dicho fracaso derivarían. Los pueblos al igual que los delegados que de Tacubaya volvían, sufrieron un fuerte golpe en su débil moral unitaria. Forjada al calor de la lucha emancipadora contra el poderío colonial español, esta fenecía. El efecto negativo se vió acrecentado por la enorme trascendencia que se le dió al fallído Congreso.

Resaltan las razones fundamentales del fracaso del Congreso Istmeño: -- mismas que los que en los años subsiguientes condujeron a Hispanoamérica a su funesto desquiciamiento. Privan las realidades, latentes en todos los órdenes de su vida. Realidades con profundas raíces en la historia, perfiladas en su evolución político-social, y siempre mostrativas de un profundo contenido económico.

La lucha por la Independencia se libró de muy distinta manera en cada región. No hubo fuertes nexos coordinadores. Demasiado fue el peso de la geografía, que separaba los centros de cultura y de comercio; demasiado el legado del régimen colonial que impuso España al Nuevo Mundo. Lograda la emancipación, afloraron impetuosamente, las realidades. Las distintas y complejas tensiones internas en cada región se ponen de manifiesto: urbanismo y ruralismo; propiedad y -- hambre de tierras; militarismo y civilismo, individualismo y colectivismo; centralismo y federalismo; liberalismo y conservatismo.

¿ Quién sería capaz de conjugar acertadamente estas tremendas vivencias de nuestros pueblos? ¿Quién alcanzaría el equilibrio ideal entre tales fuerzas? * y en todas las latitudes,

Una conciencia general, profundamente arraigada entre los dirigentes respecto al futuro unitario de Hispanoamérica, lo hubiese hecho posible. Ello fue una pura ilusión. El ideal bolivariano, no comprendido, fue mal interpretado; y quedaron -- abiertas las puertas a la suspicacia, la rivalidad, la ambición y, por ende, al caos.

Esta etapa, crucial en la historia hispanoamericana, demandaba mayores sacrificios que la propia lucha armada. Porque ofrecía tentadoras oportunidades a quienes pretendían convertirse en gobernantes de pavifundios políticos. Prevalecía la estrecha mira de satisfacer su vanidad personal, y se preocupaban por recoger para sí el fruto inmediato de la lucha emancipadora.

En todas las regiones de Hispanoamérica la fuerza de las circunstancias negaba la tregua. Sin poder encontrar el sendero de la unidad, los pueblos se perdieron en el laberinto de sus luchas internas.

Fijaremos la atención en los acontecimientos que rodearon al Libertador en Perú y la Gran Colombia, muestra que fue del socavamiento de la Federación de los Andes; signo fatal del palidecimiento de la figura de Bolívar ante la avalancha de los hechos.

El mismo año en que se realizó el Congreso Panameño (1826) Bolívar se -- vió obligado a dejar el gobierno del Perú para volver a Colombia. En Venezuela, José Antohio Páez encabeza una intentona separatista en contra del general Santander, presidente en funciones en ausencia de Bolívar. Controla el Libertador la situación y reasume la presidencia. Mientras tanto, ha dejado encargado del gobierno peruano al general Andrés Santa Cruz, Pronto hubo éste de enfrentarse a una creciente oposición al implantarse en Perú la "constitución vitalicia" bolivariana. Hubo de convocar una nueva Asamblea, la cual eligió un nuevo gobierno que se instauró en julio de 1827, presidido por el general La Mar y contrario al Libertador. De esta manera se vió burlada la autoridad de Bolívar. Los peruanos no le perdonaban haber creado a Bolivia, sobre territorios del Alto Perú, haber apoyado los derechos colombianos en Guayaquil, ni toleraban la presencia de las tropas colombianas destacadas en su territorio; pronto las consideraron como un ejército de ocupación, y no descansaron sino hasta conseguir su evacuación.

Esto sucedía alrededor del Libertador, en las regiones donde había combatido gloriosamente, en las tierras que había liberado. ¿Qué podía esperarse de aquellas otras regiones, infinitamente alejadas al contacto directo de su personalidad? Más aún si se toma en cuenta la aprensión, cuando no la franca oposición, con que habían sido vistos los proyectos bolivarianos.

El triunfo del localismo y el advenimiento del caudillismo fue el resultado. La acción de estas fuerzas negativas produjo la desintegración gradual de los grandes bloques que formaban la nación hispanoamericana. En el año de su muerte (1830) Bolívar contemplaba la disolución de la Gran Colombia, el fracaso de su Federación de los Andes, el nadir de sus proyectos anfictiónicos. Más allá el horizonte no es más prometedor. En la cuenca del Río de la Plata, subsiste el Paraguay del doctor Francia, aparecen luego el Uruguay de Rivera y la Argentina de Rosas. A partir de 1838 se disgregan las Provincias Unidas de Centroamérica: en abril de ese año, Nicaragua; en noviembre, Honduras y Costa Rica. En febrero de 1841, El Salvador; y, Guatemala, en mayo de 1847. Pero en cambio, surgió la Gua-

temala de Carrera y El Salvador de Morazán. El proceso de desintegración continuará más tarde: en Santo Domingo, al surgir las Repúblicas de Haití y Dominicana; -- en Panamá, al arrancarse el Istmo del territorio colombiano.

> "La pasión con que fue acometida la independencia en el sentido de negar todo cuanto significase el pasado, -dice Hernández y Sánchez Barba- impidió oir las sensatas voces que aconsejaban apoyarse en él y condujo de un modo irreparable a la formación de estados entre sí independientes".(1) En efecto, en vez de penetrar en la esencia de lo hispanoamericano -o mejor dicho, de lo indoamericano- tratando de encontrar fórmulas políticas propias, adecuadas a nuestra realidad, se recurrió al fácil expediente de la imitación. Hubo el empeño de dar vigencia inmediata a los ideales democráticos y liberales concebidos en -- Europa, especialmente los provenientes de Inglaterra y Francia.Los resultados fueron contraproducentes.

Ya Bolívar, citando al propio Montesquieu en su Discurso de Angostura, instaba a los congresalos venezolanos a concebir las leyes como

> " relativas a lo físico del país, al clima, a la calidad del terreno, a su extensión, al género de la vida de los pueblos; referirse al grado de libertad que la Constitución puede sufrir, a la religión de los habitantes, a sus inclinaciones, a sus riquezas, a su número, a sus costumbres, a sus modales".

Sin embargo, arrastrados por ese afán imitativo de las doctrinas importadas -que por lo demás habían sido extraordinariamente útiles como armas de combate- nuestros ideólogos reformadores, llegaron a la conclusión de que la realidad debía ser amoldada a los principios. Y nuestros pueblos resultaron víctimas de esa deformación histórica. Se erigió la libertad como una verdad absoluta, y se afirmó que el sistema no podía dejar de ser federal. Como garantía de esa libertad, tenía que adoptarse el principio de la división de poderes. Este principio dividía las funciones, mientras que el federalismo dividía las atribuciones. De allí la proliferación de gobiernos y de Asambleas; éstas últimas, omnipotentes, aunque decreten desaciertos que a su vez originan guerras civiles o fratricidas.

Los partidos políticos nunca fueron en América expresión de la voluntad popular; fueron el instrumento de oligarquías públicas al servicio de intereses privados. Las Asambleas disociadoras constituyeron su campo de acción,y cuando -- cundió la anarquía, se aprosuraban a rodear al caudillo en turno para brindarle su apoyo, siempre y cuando garantizara sus intereses. Esto sucedía lo mismo con los liberales como con los conservadores clericalistas: los "pelucones y pipiolos" en Chile; los federales y unitarios en Argentina; los "blancos y colorados" en Uruguay; los "centralistas y federalistas" en México.

Las masas indígenas, analfabetas en todo sentido, permanecían al margen del trágico festín político de las minorías, ilustradas o acaudaladas. Y cuando algún caudillo recurrió a ellas en busca de apoyo, aunque ignoraban sus intenciones políticas, se le unían aceptando una tutela dictatorial y paternalista.

La desorientación ideológica y la ineficacia de los sistemas de gobierno produjo la anarquía. Con ella, la oportunidad malhadada y propicia a los "hombres fuertes". Hispanoamérica se enfrentó a la llamada "Era de los Caudillos", vivió la "Era de los Hombres a Caballo".

Herencia española también es el caudillismo. El caudillo (del latín -- "capdellus": dirigir la guerra, gobernar), existió por muchos años en España y -- Portugal: jefe de un partido o de una facción, de una clase social o un grupo, o incluso de una familia. Los derechos, deberes y responsabilidades del caudillo -- son enumerados en las "Siete Partidas"; y el caudillismo fue característica de -- las instituciones feudales de España y Portugal y parte integral del régimen colonial.

Arciniegas (2) afirma que:

> "Los generales que bajo el mando de Bolívar habían servido a una causa continental, y que luchando por ella se habían cubierto de laureles, de regreso a la patria chica, con la sensualidad del mando haciéndoles cosquillas, rehacían el círculo de sus sargentos y entraban a disputar el mando a quien se les atravesase en el camino". (2)

Mas el caudillismo no sólo se dió en los militares; también lo adoptaron algunos civiles salidos de las aulas universitarias.

Fueron los caudillos el principal instrumento del localismo. Hombres astutos frente a un pueblo ingenuo, supieron explotar los sentimientos "nacionalistas" de las provincias. Se confundieron con el pueblo en sus tradiciones, e hicieron alarde de un completo dominio de sus hábitos peculiares, casi siempre campestres. Ante la anarquía, implantaron el orden en su pequeño mundo provincial; el orden del terror, del látigo, pero que implicaba la tranquilidad en la vida de las minorías oligárquicas que lo rodeaban.

Durante sus prolongados regímenes los caudillos se encargaron de estampar un sello nacionalista a nuestros diminutos países. Fatal la herencia: pues prácticamente cualquier intento de unidad en Hispanoamérica se estrellaría contra ese sentimiento absurdo.

En la historia de la Hispanoamérica independiente el caudillismo se ha convertido en toda una institución."Poder y ley en los dominios del caos",elemento indispensable en la "dictadura triunfante, pacífica, omnipotente", constituyen característica de los partidos políticos y personificación de los innúmeros fracasos que hasta el presente han padecido nuestros pueblos. (3)

Con el triunfo del "nacionalismo", el concepto de soberanía se vió fortalecido. Los pueblos se vieron encerrados dentro de sus pequeñas comarcas. Pero, ¿hasta dónde llegaría el imperio de sus leyes? He aquí el motivo -quizá origen principal- de los nuevos conflictos que distanciarían aún más a nuestros pueblos la cuestión de límites. Compleja materia, regulada por deficientes disposiciones durante la colonia, se veía agravada por la intransigencia del patricterismo negativo. Intrigas, rivalidades, ambiciones y enemistades de los gobernantes, se -- traslada con singular fanatismo a los pueblos. Muy pronto -demasiado pronto- ha

brá también pueblos rivales y enemigos. Aun hay, a todo lo largo de nuestro continente, no existe un sólo país que esté libre de problemas limítrofes: pues estos jamás tendrán una solución satisfactoria capaz de aplacar el nacionalismo estéril de nuestras repúblicas.

Ejemplos de la época fueron las guerras de liquidación de la Federación de los Andes: primero, entre Perú y Bolivia; luego, entre Perú y Colombia; más -- tarde, entre Bolivia, Perú y Chile; las múltiples guerras de las repúblicas centroamericanas entre sí; la guerra entre Argentina y Uruguay (1839) y, posteriormente: la Guerra del Pacífico entre Perú, Bolivia y Chile, la guerra de Paraguay contra Brasil, Uruguay y Argentina.

No obstante el constante desquiciamiento de Hispanoamérica -producido luego del fracaso del Congreso de Panamá- hubo una constante actividad diplomática en torno a la unidad hispanoamericana. México fue el principal impulsor del nuevo movimiento unificador. Fue su base el proyecto de Lucas Alamán, intitulado el "Pacto de Familia".

A los estadistas mexicanos preocupaba el peligro en que quedaba México al surgir a la vida independiente. Frente a un vecino poderoso, con marcadas tendencias expansionistas, parecía ominiosa la falta de unidad y la ausencia de una alianza con los países hispanoamericanos. Temores similares tomaban cuerpo asimismo en todo el continente respecto a Francia e Inglaterra, aparte de las fantasiosas amenazas de reconquista que reiteraba España.

Al ocultarse el imperio iturbidiano ocupa Alamán el Ministerio de Relaciones. Ya en sus informes al Congreso, en 1823 y 1825, hablaba de la idea de unir a los países de América que han sacudido el yugo de la España y que están ligados por su naturaleza, por la identidad de sus intereses, por la causa que sostienen. Vuelto al ministerio en enero de 1830, ofrece continuar esos esfuerzos. Ese mismo año afirma ante el Congreso que

> " la pariedad de circunstancias, la igualdad de intereses y la snta causa que todas defienden sosteniendo su independencia y libertad, hace que debamos considerarnos más bién como una familia de hermanos a quienes sólo la distancia separa".

Aprovechando la presencia en México de don Joaquín Campino, ex-ministro de Relaciones de Chile, representante de su país en Washington, Alamán inicia -- importantes negociaciones que culminaron con la firma del Tratado Ramos Arispe-Campino el 7 de marzo de 1831. En la concepción alamanista este tratado que ligaba de modo especial al destino de entrambos países debería ser la base para tratados similares con las demás repúblicas iberoamericanas que lograrían formar un sólido bloque de todos nuestros países.

El 13 de marzo de 1831 firma Alamán su famosa circular invitando a los gobiernos hispanoamericanos para reunirse y encarnar formalmente el Pacto de Familia. La nota fue dirigida a los cancilleres de Buenos Aires, Perú, Bolivia, Colombia, Chile y Centroamérica. Señala Alamán que amenazadas por riesgos idénticos, estas naciones se veían en peligro de perder su existencia misma. Había pues que apelar a medios comunes de defensa; pero también establecer un círculo interno y

estrecho de recíprocas relaciones -ligadas como estaban por "los lazos de la naturaleza, de la costumbre, de la identidad de origen, religión y hábitos sociales" Afirma que una de las principales causas que obraron en la disolución del Congreso de Panamá "fue sin duda el grande aparato que se procuró darle y que... hizo -- concurrir a ella a los agentes de potencias que de ninguna manera tenían el mismo interés en su feliz éxito". Conferencias permanentes y cuasi-privadas serían suficientes para encarnar la unión; por lo que sugiere que la sede de esta nueva y permanente asamblea sea México.

Guatemala y Chile contestan que la propuesta convocatoria ha quedado en manos de sus respectivos Congresos. Colombia hace valer su escisión en tres Estados diferentes y su esperanza de que pronto "haya una autoridad colombiana capaz de intervenir en el asunto". Bolivia contestó por la afirmativa el 21 de octubre de 1831, y Uruguay, informado por la Legación mexicana en Washington, apoya entusiastamente la propuesta de Alamán.

A su nota circular Alamán superpuso dos misiones diplomáticas: la una, encomendada a Manuel Díez de Bonilla, que cubriría a Centroamérica y Colombia; la otra, a cargo de Juan de Dios Cañedo, se ocuparía de las demás repúblicas del Sur y del Imperio del Brasil.

Las instrucciones a dichos enviados permiten una concepción más amplia del pensamiento alamanista. Era el objeto

> "el de promover la unión de todas las repúblicas formadas de lo que antes fue colonias españolas, para que procedan de acuerdo en todo lo que puede llamarse intereses comunes, y restableciendo los lazos fraternales que entre ellas existían y que nunca debieron romperse por la independencia, se adquiera para todas la consideración que en la política sólo se concede a las grandes masas".

De esta división se han seguido ya serios perjuicios, como es el hecho de "que toda la ventaja del comercio de nuestras nuevas repúblicas ha quedado para potencias que nos son enteramente extrañas, indiferentes a nuestra suerte y -- sólo interesadas en sacer de nosotros utilidades pecuniarias".

Para México, Centroamérica es una región vital: con ella deben formarse relaciones muy estrechas "en razón de su vecindad, para cubrir de este modo el -- flanco que presenta la república por aquél rumbo". Ello se confirma en las instrucciones particulares a Díez de Bonilla. Asimismo, en ellas se asienta el reconocimiento al principio de no intervención, cuando al preverse nuevas revoluciones en Centroamérica se instruye a Díez de Bonilla para que se explaye sobre la amistad de México y que haga ver "que la línea de política adoptada por esta república no permite intervenir en manera alguna en la administración interior de los estados vecinos sino es cuando en ello se interese su propia existencia política y su decoro como nación".

Refiriéndose de nuevo a las causas que motivaron el fracaso del Congreso de Panamá, insiste en los errores cometidos afirmando que

> "no fue el más pequeño... el haber invitado a ella a los representantes de Inglaterra y de los Estados Unidos; es decir, de

> las potencias que tienen los intereses mercantiles y aún políticos encontrados con los nuestros y, por consiguiente, más empeñadas en embarazar los objetos de la reunión. Esta debe ser enteramente de familia, debe preocuparse de intereses que nada tienen de común con los de otras potencias y que de consiguiente deben tratarse con absoluta exclusión de todas ellas".

Siete son los temas que propone Alamán debieran tratarse en el Congreso: Bases para negociar la paz con España; con la Santa Sede para los concordatos; con las demás potencias para el comercio americano; y aquel entre las repúblicas hispanoamericanas entre sí; sobre los auxilios que deban prestarse en caso de guerra, y medios de hacerlos efectivos; de como evitar choques armados entre ellas; y los modos de fijar el territorio que a cada república pertenece.

El propósito hegemónico que persigue en favor de México se revela cuando afirma que "pasado y presente contribuyen a darle a México un influjo decisivo sobre las demás nuevas repúblicas y hacer de ésta el centro de la política de todas". Alamán considera que es "de absoluta necesidad que México adquiera este influjo diplomático en los negocios de América pues que aspirando a él los E. U. del Norte, todo lo que ellos avanzaren sería en nuestro perjuicio. Por lo tanto se recomienda muy expresamente el combatir diestra pero constantemente ese influjo norteamericano y no perder ocasión de adquirirlo para México, en el cual se tiene a la mira el adquirir toda la fuerza moral y necesaria para resistir con ventaja las pretensiones solapadas pero no menos ciertas de aquellos estados sobre nuestras fronteras del Norte..."

Emprenden viaje por fin los plenipotenciarios. La misión Díez de Bonilla fue breve y se redujo a Centroamérica. Poco antes de los dos años ya se encontraba de regreso en territorio mexicano. Guatemala, representada por don Pedro Molina, aceptó todos los planteamientos mexicanos. Sin embargo, al llegar a considerar el arduo problema del tratado de amistad y comercio, las negociaciones se estancaron. Contenía éste una referencia a los problemas limítrofes: Centroamérica demandaba la aceptación del arbitraje obligatorio para todas las diferencias, sin exceptuar la de límites; esto chocaba frontalmente con los puntos de vista mexicanos.

El viaje de Díez de Bonilla a Colombia, previsto por Alamán ya no fue posible realizarlo y en julio de 1833 se encontraba aquél de regreso en México. Más tarde, Díez de Bonilla como Secretario de Relaciones, en 1835, se preocuparía nuevamente de resolver el problema de límites con Guatemala pero el tratado correspondiente habrá de esperar, sin embargo, hasta 1886.

Por su parte, Cañedo emprendió viaje el 28 de junio de 1831. Tras un accidentado itinerario, llega al Callao el 12 de abril de 1832, más de diez meses después de haber recibido sus credenciales. Seis largos años fueron los de su permanencia en Sudamérica. Sin embargo, salvo un viaje a Chile, no pudo visitar los demás países. Por consiguiente y desde Lima, no pudo negociar con Buenos Aires, con el Brasil ni con Bolivia. Los tratados de amistad y alianza sólo se firmaron con Chile y con Perú. Los demás países se mostraron un tanto hostiles a una negociación indirecta. La penuria del erario mexicano, la salida de Alamán del Minis-

terio y la violenta lucha de partidos que a partir de 1833 se inicia en México po nen fin al proyecto. Para 1834 puede decirse que ha caducado. En efecto, en di-- ciembre de 1834 Cañedo recomienda a la Secretaría de Relaciones el establecimien to de dos cónsules, uno en Lima y otro en Santiago. La medida, dice, "no podría ser más acertada, pues el negocio principal de la gran Asamblea parece que no ten drá efecto".

Nuevos esfuerzos se hicieron por parte de México para insuflarle vida al proyecto alamanista. En 1838, con motivo de la invasión francesa, y en 1842, cuando Santa Anna juega con la idea de buscar apoyo entre las hermanas repúblicas ante la inminencia de la pugna con los Estados Unidos. Mas fueron intentos carentes de originalidad. Se limitaron a reiterar el proyecto alamanista, que para entonces carecía de base de sustentación. Después de la desastrosa guerra tejana, -- México no podía pretender una hegemonía! El nuevo enviado mexicano (Manuel Cres-- cencio Rejón) sólo llegó a Venezuela. Allí encontró una clara oposición; y no -- existe por parte de la Cancillería mexicana la visión para unirse a otros esfuerzos que anfictiónicos, eran en gran parte producto de sus afanes.

México, ayuno de comprensión y carente de ayuda, hubo de enfrentarse a los cleros y expansionistas anhelos estadinenses. Eran consecuencias políticas -- de situaciones que provenían de Carlos III. Eran resultado de crasos errores que datan de la validuría de Godoy. Eran producto irremediable de la necesidad de políticos tan sólo preocupados por los egoistas intereses propios y de partido.

Las iniciativas unitarias mexicanas fueron recogidas por los países de la costa del Pacífico. El terreno estaba roturado y ponen particular énfasis en la roturación el Congreso de Huancayo y los proyectos de Viceña y de Alberdi. En septiembre de 1839, el diputado don Felipe Reboredo presenta al Congreso de Huancayo, en el Perú, proyectode Decreto. Por su medio se pedía al Ejecutivo que procediera a invitar "a todas las repúblicas, nuestras hermanas, para la reunión de un Congreso General con el objeto de celebrar tratados de alianza".

Este Proyecto se vió reforzado con otro presentado por don Apolinar Mariano Olarte y don Bernardo Soffía. Señalaron al Ejecutivo que invitara a las repúblicas de Venezuela, Ecuador, Nueva Granada, Bolivia, Chile, Buenos Aires, México y Centroamérica, para que en el mes de enero del siguiente año enviaran sus respectivos plenipotenciarios a Lima: "con el fin de estipular tratados de paz y de alianza defensiva para prestarse socorros recíprocos en el caso de una invasión extranjera".

Estas iniciativas, concretadas en leyes peruanas, contribuyeron a la celebración del Congreso de Lima en 1847.

Hubo escritores que contribuyeron a mantener vivo el interés por la solidaridad y fraternidad del Nuevo Mundo. Destacan entre ellos el Chileno Pedro Félix Vicuña y el argentino Juan Bautista Alberdi.

Vicuña publicó en 1839 un folleto intitulado "Unico Asilo de las Repúblicas Hispano-Americanas en un Congreso General de todas ellas", Exponía la conveniencia de reunir un Congreso llamado a contribuir a la paz interior de cada -- país y a terminar con las rivalidades peligrosas entre las naciones hermanas. --

Este Congreso cuya sede sería Quito, debería dictar un Código Internacional Americano, respetando siembre la absoluta soberanía interna de cada país.

Alberdi, por su parte y en 1845, presentaba en la Universidad de Chile una "Memoria sobre la Conveniencia y Objeto de un Congreso General Americano". Mediante la realización de dicho Congreso se terminaría con las rivalidades y temores interamericanos; y cada nación tendría sus naturales fronteras. El Congreso - trataría, además, sobre límites, equilibrio internacional, derecho marítimo (abogando por la libertad fluvial), unión comercial, extradición criminal, desarme general, derecho de gentes. Opinaba que debía extenderse la invitación a algunas naciones europeas tales como Inglaterra, Rusia, Holanda, Dinamarca, Francia y España, por tener todas ellas posesiones en América. El fin de la unión americana,por encima de meras alianzas militares, tendría como objeto el progreso material de -- los pueblos.

N O T A S

Salis de J. R.
1) Historia del Mundo Contemporáneo. Apéndice: Iberoamérica en la Epoca Contemporánea, por Mario Hernández y Sánchez-Barba. Tomo I. Madrid, 1960.

2) Arciniegas, Germán
"Este Pueblo de América". F.C.E. 1945. Pag. 155.

3) Martínez Estrada, Ezequiel
"Radiografía de la Pampa.
Buenos Aires, 1942. Pag. 44.
Bunge, Carlos Octavio
"Nuestra América" -Ensayo de Psicología Social-
Buenos Aires, 1918. Pag. 250.

CAPITULO VIGESIMO SEPTIMO

El sistema interamericano:

El Hispanoamericanismo y su ocaso.

Al ocaso del Libertador subsisten los ideales de unidad. Manifestaciones teóricas; los esfuerzos de México; los proyectos del Congreso de Huancayo, -- muestran la persistencia de la idea hispanoamericana. Son distintas las interpretaciones; llegan incluso a apartarse de las bolivarianas; pero conservan vivo el ideal.

A él se oponen las pugnas civiles: luchas entre liberales y conservadores; entre centralistas y federalistas; entre monarquicos y republicanos; clericales y anticlericales. En combinaciones distintas, se mezclan de modo incesante con el anhelo de concretar formar orgánicas nuevas, o bien*para la realidad. Son los problemas internos que aislan a las Repúblicas. Cada una busca su propia

* demasiado avanzadas

definición. Y al encaminar sus esfuerzos al logro de su estabilidad, inconsciente pero seguramente se aleja de sus hermanas.

En Lima tendremos dos Congresos: intentos de unidad frente a la desintegración. El primero es reacción contra Flores; el segundo puede interpretarse como la contracorriente ante la amenaza de España en Sudamérica. Entre ambos Congresos se firma el Tratado Continental de Santiago, que recuerda la intervención de Walker en Nicaragua; y se llevan a cabo las negociaciones latinoamericanas en -- Washington, que buscan la unión como respuesta a unos mismos temores.

Gobernante absoluto del Ecuador, el general Flores fue derrocado por su propia intolerancia. Vencido, pero no destruido, se dirige a Europa: desde donde se convertirá en amenaza a la integridad ecuatoriana. Era su propósito volver al frente de una expedición, escudado en la tolerancia y apoyado en la cooperación de las autoridades españolas.

Las noticias sobre las actividades de Flores causan alarma en los países sudamericanos. Cada uno toma distintas aunque concurrentes medidas. La diplomacia se intensifica. Ante el peligro, que interpretan como común, la idea de ayuda muta reaparece. Al unísono actúan los enviados hispano-americanos en Europa, en particular frente a Inglaterra, que puede, con su oposición finiquitar el proyecto. (1)

No menos unidos aparecen los gobiernos. Venezuela cumplirá con los compromisos que tienen entre sí las repúblicas descendientes de la Gran Colombia. -- Bolivia ordena cerrar sus puertos. Chile está resuelto a combatir la expedición, Uruguay expresa solidaridad "en conceptos y en acción". En tanto Ecuador toma medidas enérgicas para prevenir la agresión, el Ministro argentino Arana se dirige a sus representantes diplomáticos en Brasil, Inglaterra y Francia para que ejerzan "la más vigilante solicitud, a fin de resistir la agresión extranjera y velar por el destino futuro de los Estados americanos". (2)

En el Perú las expresiones son varias y coincidentes. Una circular a -- los Prefectos y Gobernadores Litorales, del 7 de noviembre de 1846, comunica las noticias sobre Flores "con el notorio propósito de inflamar el patriotismo" (3). Las "medidas contra los súbditos y el comercio españoles", se fundan en "el deber que tiene el Gobierno de hacer la guerra a sus enemigos o a los que preparan contra él fuerzas o elementos de guerra" (4) Y finalmente, tenemos las notas circulares de Paz Soldán del 9 de noviembre de 1846.

Una de ellas se refiere concretamente a la amenaza de Flores; indica -- que el Perú considera como injuria propia el ultraje a los derechos del Ecuador y que no puede permanecer "sin unir sus votos y sus esfuerzos a los de todos los pueblos de América, para sostener la independencia común y la identidad de principios y de instituciones". La invitación a un Congreso Americano, que sería el de 1847, es el tema de la segunda circular peruana. En ella se reconoce la continuidad de la idea de unirse para "asegurar su independencia y sus instituciones" y se indica como favorable la ocasión de realizarlo frente al peligro floreano. Se dice, también, que el Congreso deberá fijar "las bases de la futura tranquilidad y seguridad de los pueblos de Sud-América". (6) Esta nota aparece como dirigida a los Ministros de Relaciones Exteriores de Chile, Ecuador, Nueva Granada,

Venezuela, Bolivia, Buenos Aires, Estados Unidos, Centro América, México y el -- Brasil.

En comunicación del 27 de noviembre de 1846 dirigida al Perú -y sin referirse directamente a la circular peruana- Chile expresa la importancia de una reunión de ministros en Lima para facilitar las negociaciones entre las repúblicas hispanoamericanas y unificar los resultados de su oposición al intervencionismo europeo. Indica, asimismo, la conveniencia de que los representantes americanos, en Europa y los Estados Unidos, empleen "un lenguaje uniforme" (7) en sus -- negociaciones. En comunicación posterior, reitera la idea de políticas uniformes frente a Europa; manifiesta la necesidad de no diferir la reunión del Congreso -- General Americano e indica que ya procede a nombrar su representante.

Como respuesta a la invitación peruana, el Ecuador avisa la salida de su representante con destino "al Congreso de Plenipotenciarios americanos, que -- debe reunirse en Lima" y en el que se tratará el plan y la política que observarán los Gabinetes interesados en repeler la invasión europea.(8) Se adhiere Nueva Granada a la idea de celebrar un Congreso que servirá -a su juicio-*encarnar el ideal bolivariano y para ayudar a madurar las instituciones políticas y asegurar la independencia e integridad nacionales; para afianzar el porvenir de las - repúblicas, sentar las bases de su derecho público; para fortalecer sus gobiernos perfeccionar los acuerdos y transar en las cuestiones que entre ellas se presenten. Indica estar dispuesta al envío de su representante pero considera preferible aplazar la reunión para no dar demasiada importancia a la expedición de Flores. (9)

Por comunicación posterior, Nueva Granada señala los temas que debería considerar el Congreso. Entre ellos resalta el de afianzar la paz como garantía de orden; la no intervención europea en los asuntos internos de las Repúblicas; la reafirmación de las alianzas y el otorgamiento recíproco de garantías territoriales.

En tanto no acepta Venezuela concurrir, pues cree que establecer una -- Asamblea o Congreso no producirá resultados prácticos y eficaces, Bolivia participa haber nombrado ya su Plenipotenciario.Buenos Aires se excusa de concurrir -- debido a las "extraordinarias y notorias circunstancias en que se halla"; es decir, a la intervención europea en el Plata. Y los Estados Unidos, en forma verbal y por conducto de su Cónsul en Lima, manifiestan sus simpatías a estos intentos de unificación.

Paz Soldán tiene especial interés en el Congreso. Al comunicar el nombramiento al representante peruano le indica la conveniencia de celebrar conferencias con él siempre que sea necesario. Manuel Ferreyros ha sido designado; -- tiene experiencia pues concurrió a Huancayo, y conoce los lineamientos generales de la politica del Perú. Como base de su actuación se le envían los Documentos del Congreso de Panamá. Posteriormente recibirá las instrucciones que cristalizarán en las Bases de Tratado que presenta al Congreso. Las preocupaciones son ya tradicionales: Afianzar la independencia e instituciones americanas, conservar - la integridad territorial, y aliarse contra la invasión extranjera. (y, naturalmente, en oposición a la idea de unión, la idea de soberanía)

* para

El primer Congreso Americano celebrado en Lima inicia sus labores el 11 de diciembre de 1847. Los debates (al decir de Ulloa) "se desarrollaron dentro de una serenidad y orden que nada restaron a la firmeza de los puntos de vista respectivos ni a la precisión con que fueron expresados". (10) En el protocolo de la Primera Reunión encontramos la convicción de que ésta servirá para sostener la independencia, dignidad e integridad territorial de cada nación, así como para concertar los tratados convenientes a los comunes intereses.

Después del canje de poderes, y de tomadas algunas resoluciones respecto a la precedencia, se entró de lleno al estudio de los proyectos de un Tratado de Confederación, a cuya vera se desenvolvió el Congreso. Fue el Plenipotenciario de Nueva Granada, respaldado por los de Chile y de Bolivia -y de hecho apoyado por unas bases que propuso el Perú-, quien presentó un proyecto que sirvió de base para las discusiones.

El proyecto mencionado indicaba la conveniencia de que las repúblicas hispanoamericanas salieran de su aislamiento; de que concierten medios eficaces para estrechar su unión, sostener su independencia -soberanía, dignidad e intereses- y arreglar, pacíficamente, sus diferencias. Los casos en que jugaba la alianza defensiva, que en él se establecen, reflejan preocupaciones constantes. Hay -- que conservar la integridad territorial, defenderse de la intervención o de la invasión, y obtener el respeto debido para sus agentes diplomáticos. Queda como facultad del Congreso determinar las circunstancias en que se declarará la guerra y aquellas en que se buscará la mediación.

En cuestiones más concretas se establece en el proyecto que el "uti - possidetis" de 1810 será base para fijar los límites entre las naciones; que la distribución de los contingentes debe ser proporcional a la población; que el Congreso se reunirá cada dos años y que se establecerán los derechos especiales de los plenipotenciarios.

Tres son los casos en los que se establece la intervención del Congreso: Cuando los plenipotenciarios, en representación de sus Gobiernos celebren tratados; cuando integren un cuerpo autorizado por los tratados para tomar medidas aplicables a las repúblicas confederadas y cuando, colectivamente, representen a la Confederación para tratar con alguna otra potencia.

Aprobado el Tratado -que se acercaba más al ideal bolivariano que los firmados en Panamá-, y"después de otras proposiciones, tendientes la mayor parte de ellas a asegurar la independencia y la defensa recíproca de las repúblicas -- confederadas, el Congreso clausuró sus sesiones el 1°. de marzo de 1848". (11)El enviado peruano, Ferreyros, al remitir los acuerdos concluídos a su Gobierno los analiza e indica el haber tenido la suerte "de buscar medios adecuados para ligar estrechamente a un conjunto de naciones que, en la unión, debe hallar garantías más sólidas de su independencia y bienestar". Estas naciones, al unirse, serán -- "fuertes, respetables y poderosas". (12)

Nada se hizo respecto a la encarnación de los Tratados concluídos en - Lima. Mas es verdad que clausuradas "las sesiones del primer Congreso Americano el 1°. de marzo de 1848, la situación internacional del Continente no experimen-

tó ninguna variación en los años inmediatamente subsiguientes. Los Tratados y convenciones allí concluídos no fueron, es cierto, ratificados; pero sin existir ningún peligro común los estados signatarios continuaban, idealmente confederados". (13) Al menos fue la impresión general que podía descansarse en el hecho de su - existencia.

Las desesperadas luchas por obtener el poder en Nicaragua originan la-- intervención del mercenario Walker. Pronto se convierte en Comandante General y después en dictador. Su política se relaciona con la situación de los Estados Unidos: es esclavista y busca el perjuicio de Inglaterra. Por sobre los intereses de partido, Centroamérica se une contra Walker. Las dificultades entre los E.U. y el Reino Unido se resuelven mediante la firma del Tratado Clayton-Bulwer. Más allá observamos como los sucesos nicaragüenses han hecho resurgir la idea de unión. Esta transpasa el ámbito centroamericano. Toca a Chile, a Ecuador y a Perú demostrar que Sudamérica tampoco puede permanecer indiferente.

Fue con el objeto de establecer al menos un principio de unión entre -- las tres repúblicas del Sud-Pacífico como se celebró el Tratado Continental (15 de septiembre de 1856).

Contiene dicho Tratado disposiciones sobre el territorio de las confederadas; sobre los derechos de los ciudadanos de una de las repúblicas en los territorios de las otras; sobre la situación de las naves y del comercio de importación y exportación entre ellas; sobre la correspondencia, los documentos y la extradición; sobre la educación y títulos profesionales y la uniformidad de la -- moneda. También se habla de principios sobre neutralidad y situación de agentes diplomáticos y, por último, de garantías territoriales y de ayuda mutua en casos de agresión.

El Tratado es de unión entre los tres signatarios y con los demás Estados Americanos que a él se adhieran (14) La unión sirve para establecer responsabilidades; una de ellas es la de nombrar un plenipotenciario que coadyuve a integrar un Congreso que representará a todos los Estados de la Unión para los efectos del Tratado. Se señala la periodicidad y el lugar de las futuras reuniones del Congreso; otro tanto respecto a sus facultades de mediación y los casos de una -- convocatoria extraordinaria; pero los estados conservan su absoluta autonomía.

Nació este tratado bajo maligna estrella. Desde sus iniciales negociaciones se vió que lo local constituía obstáculo imparable al sentido de lo Hispanoamericano. Igual corriente se opuso a su ratificación y verdadera vigencia.

La Convención Nacional del Perú, por ejemplo, no lo aprueba, Considera conveniente, sin embargo, dejar abiertas las negociaciones para salvar los inconvenientes que impidieron su ratificación. Fue manifiesta la desilusión del Ministro Zegarra, a quien correspondiera negociar el mencionado tratado. "Imposible me sería -dijo entonces- disimular el sentimiento con que ha visto una disposición que retarda los importantes resultados que todos los americanos esperaban de este acto diplomático cuya iniciación corresponde al gobierno del Perú y a mí como -- órgano suyo". Relata entonces el carácter de las negociaciones, lo concreto de -- las estipulaciones y termina manifestando cuanto siente que sus trabajos no con-

tribuyan a realizar "el bello pensamiento de S.E. el Libertador, de que se reúna un Congreso Americano", (15) En Ecuador el Tratado es aprobado, aún cuando se -- sugieren algunas modificaciones . El poder legislativo estima que no deben tocarse los tratados anteriores, ni interpretarse el Tratado continental en el sentido de limitar aun en mínima parte, la soberanía. La Cámara chilena discute el Tratado. Se le ataca por su falta de precisión aunque se defienden los ideales que lo inspiraron. Se quiere conservar una independencia absoluta y restringir los compromisos a cuestiones bien delimitadas. Anuncia el Presidente Montt, en 1858, que El Salvador y Costa Rica se han adherido al Tratado. Y en 1861, debido a la influencia de los acontecimientos en México y Santo Domingo, se reinicia la discusión del Tratado la cual nuevamente, se pospone. Por último observamos el envío por el Perú y a México, de la misión Corpancho; la adhesión de Nicaragua y el -- fracaso de Seona en sus gestiones para obtener la adhesión argentina. Esta nación no cree en antagonismos con Europa; está convencida de la debilidad y división -- americana; no cree posible una unión. Considera pues al Congreso como estéril o inconveniente.

A todo esto la amenaza a la integridad hispanoamericana continúa vigente. Ante ella, los representantes de Guatemala y Costa Rica en Washington proponen a sus colegas un tratado de Confederación. Es algo diferente a los ensayos - anteriores; es el nacionalismo la nota dominante. Mas claro es también su objetivo: lograr que todas nuestras repúblicas logren hacerse más respetables por la -- unión de todos; mediante ella se aseguraría su independencia y su integridad territorial; la paz interna se conjugaría con la externa y se estrecharían así las relaciones mutuas.

Las Bases que "ad referendum" firman los representantes latinoamericanos para el establecimiento de una Confederación insisten en las garantías territoriales, en la alianza contra la invasión, y proponen medidas concretas respecto a los extranjeros. Todo colono debe renunicar a su nacionalidad de origen; no se concederán privilegios para "hacer caminos, canales ni otros semejantes a ciudadanos o compañías extranjeras" que no renuncien previamente a su nacionalidad y acepte, en esta forma, igual trato a los nacionales. Por otra parte se establece que los ciudadanos de los Confederados tendrán iguales derechos en cualquiera de los países miembros. (16) Las Bases proponían crear una Dieta integrada por -- un representante de cada Estado; serían sus facultades las de arreglar todo lo - concerniente a los negocios de interés general. Procuraría, asimismo, que en caso de diferencias entre los Confederados se llegara a una transacción; y en casos de conflicto entre uno de los firmantes y una nación extraña, intervendría en busca de la justicia.

Llegamos al año de 1864. Latinoamérica confronta la presencia de las - naves españolas frente a Perú, que justifica por el rechazo peruano al Comisionado Especial encargado de investigar las dificultades de los colonos vascos en -- Talambó.

La ocupación de las Islas Chibchas, productoras de guano y la reivindicación que pretende España como de dominio propio, provoca tremendas inquietudes que a su vez motivan la vigorosa protesta del Perú. Su gobierno dirige una circular de invitación a un nuevo congreso americano y lo relaciona -"aún cuando -- discretamente" como diría Ullos-, con la amenaza española. El Perú considera la

unión como necesaria para afirmar las instituciones americanas y estima al Congreso como la forma más apta para realizar la hispanoamericana unión. Base para la reunión fue una declaración de todos los representados de formar una sola familia con unos mismos principios y con iguales intereses. La nota de Ribeyros también* de una convención sobre intercambio de correspondencia; sobre el intercambio de datos estadísticos; sobre el arreglo de cuestiones limítrofes y sobre la abolición de la guerra, sustituyéndola por el arbitraje y llevando implícita una garantía de independencia. La circular se envió, primero, a los países cercanos; después, a los demás. A Brasil se le participó como simple cortesía.

Chile, al aceptar, indicó que la invitación debería extenderse a los -- Estados Unidos y al Brasil. Respecto a los puntos a discusión, si bien estimando necesario hacer efectiva la unión mediante pactos positivos,considera necesario acordar algunas bases previas "como único medio de alcanzar resultados prácticos y de evitar la esterilidad en las conferencias". (17) Para Bolivia la unión es base de prosperidad y condición de fortaleza. Acepta pues la invitación peruana y promete su concurrencia, por medio de Plenipotenciarios. Las cuestiones particulares se le aparecen como las más importantes: sus conflictos sobre límites, la navegación fluvial, las reglas para el ejercicio de las profesiones, la uniformidad de la moneda, de las pesas y medidas; e incluye, como tema de la agenda, la no admisión de reclamaciones diplomáticas sin antes haber agotado los recursos internos,y sólo en caso de denegación de justicia. Bolivia aspira a evitar los recelos en los poderes europeos: "Nos unimos para ser felices y fuertes en la defensa de nuestro derecho; pero no para agredir los intereses de Nación alguna en este mundo".(18)Acepta Ecuador participar en el Congreso. Estima los -- objetivos como primoridales y confía en que todos los demás Gobiernos Americanos cooperarán para la realización de esta idea.

Para el caso de que no pueda llevarse a cabo el propuesto Congreso, - sugiere que se de nueva vida al Tratado de Unión celebrado en Santiago. Se refiere, por último, a la idea de participación de todas las naciones hispanoamericanas, inclusive al Brasil.

Costa Rica y Nicaragua que han estado de acuerdo con la anticipación regional esperan adherirse a los pactos que se concluyan, en tanto Venezuela que varía de posición y manifiesta su deseo de cooperar. Guatemala acredita un plenipotenciario, y El Salvador considera la unión como de utilidad recíproca. Argentina no manifiesta su adhesión. Mitre, incluso, se muestra francamente contrario. Pero ello no obsta para que un representante eximio, Domingo Faustino Sarmiento, concurra a las sesiones del Congreso.

A diferencia del Congreso anterior, cuyas labores se iniciaron modestamente, la instalación de este Segundo Congreso es solemne. Se decreta fiesta nacional y concurre el Consejo de Ministros, al igual que los Magistrados y el -- Cuerpo Diplomático. Ha habido conferencias previas para ocuparse de la cuestión hispano-peruana y a este conflicto se dedican las primeras sesiones. Se ofrece la intervención del Congreso como mediador y se dirigen comunicaciones al Almirante

* habla

Pinzón jefe de la Escuadra Española, quien no acepta tratar con el Congreso.

El Congreso procura entonces ocuparse de los temas que figuraban en la circular peruana. Sus labores se prolongan de octubre de 1864 a marzo de 1865. -- Pero el conflicto entre Perú y España es demasiado importante. A pesar de considerar que a partir del 14 de noviembre se ocuparían de la unión, siguen debatiendo ese tema. La ocupación de las Islas y la presencia de la flota ha hecho presente un estado que hoy llamaríamos de guerra crepuscular. La actitud de las demás naciones hispanoamericanas es discutida. La posición de neutrales parece imposible; y la inclinación a la guerra, a pesar de que no existía alianza formal, parece generalizarse. Pero el Perú opta por los arreglos bilaterales. Y las proposiciones, discusiones y actividades del Congreso respecto al conflicto hispanoperuano perderán su validez al ser firmados los Tratados Vivanco Pareja sin su -- conocimiento. Se vuelve a su prístino objeto: la discusión y aprobación de proyectos de Tratados de alianza, de navegación y comercio, de ciudadanía y naturalización, de conservación de la paz. Son preocupaciones trascendentes las que conserva el Congreso. (19)

El Tratado sobre conservación de la paz entre los estados contratantes -que al fin se aprueba- establece la obligación para los estados hispanoamericanos de no hostilizarse; y a concurrir a la guerra sólo en los casos preestablecidos en ese instrumento. Todas las posibles controversias quedan sujetas al fallo de un árbitro. Hay también disposiciones sobre el comportamiento de los asilados: quedan bajo la responsabilidad del Estado asilante, y éste se compromete a evitar que se preparen actos contrarios a su patria de origen.

El Tratado de Unión y Alianza fija como objetivos los de proveer a su seguridad exterior, estrechar sus relaciones, afianzar la paz y promover los intereses comunes. Por ello han resuelto unirse y atender a "aquellos objetos por medio de pactos internacionales, de que el presente es el primero y cardinal"(20)

Una garantía mutua a la independencia, a la soberanía y a la integridad territoriales se establece, y se complementa con la obligación de prestar -- ayuda contra el agresor. Los defectos de la alianza se prevén para aquellos casos de ofensa que se identifican con la conservación de la integridad, soberanía e independencia nacionales. La decisión sobre el carácter de la ofensa corresponde a los aliados quienes, habiendo declarado el "casus foederis", se comprometen a tomar medidas inmediatas -como la interrupción de relaciones diplomáticas y -- comerciales- contra el agresor. Declarada la ofensa como de carácter generl se nombrarán plenipotenciarios para convenir en los contingentes que puedan enviarse; las repúblicas aliadas suministrarán los medios de defensa que crean convenientes, aún sin estar fijados, en los casos de urgencia. Las partes se obligaban a nombrar plenipotenciarios que se reunirían cada tres años a fin ajustar -- los nuevos "pactos convenientes para estrechar y perfeccionar la unión" (21) Se solicitaría la adhesión de los estados Americanos quienes, al suscribir el tratado, adquirirían los mismos derechos de los signatarios originales. Otros Tratados se suscribieron también: uno sobre Comercio y Navegación (con la obligación de mantener el comercio abierto para todo el mundo, así como los puertos, ríos y mercados que al efecto sean necesarios) y otro sobre Correos. (22)

Sobre el Congreso de Lima de 1864 existen opiniones contrarias. La de Ribeyros que se caracteriza por su optimismo. "Si los tratados que se han firmado el 23 del corriente hubiesen existido antes del 14 de abril de 1864, ciertamente que la Escuadra española no se habría enseñoreado en nuestras islas" (23) Menos favorable la de Barrenechea y Raygada quien expresa: "Aunque en las deliberaciones de aquella Asamblea prevaleció un amplio espíritu de solidaridad --demostración elocuente del interés que inspiró a toda la América la causa que --defendía nuestro país- ellas no llegaron a alcanzar una finalidad práctica, dadas las complicaciones internacionales que surgieron en otros sectores del Continente y en el desarrollo de las nuevas orientaciones de la misma política interna --del Perú". (24) La gran oportunidad hispanoamericana no había sido aprovechada. Los países volvían a perderse en el laberinto de las alianzas ofensivo-defensiva. a amistades que no pasaban de ser los clásicos pedazos de papel. Nunca salvaron el obstáculo de ratificaciones generales y oportunas. La premisa de que el ideal de unión puede resolverlo todo aparece desde un principio. Sobre él se apoya la progresiva concesión de facultades a los Congresos; poco a poco va triunfando la idea contraria a una diplomacia parlamentaria: de que el Congreso determine, por ejemplo, el "casus foederis", llegamos hasta salvaguardar esa facultad como exclusiva de las partes. La falta de madurez política y las nuevas facciones hacen que la atención de las Repúblicas se desvíe a motivos más inmediatos. La integridad hispanoamericana aparecía como respuesta a los ataques externos. La fuerza --de estos no fue la suficiente, o bien su presión resultó mal calculada para producir entre las repúblicas surianas -especialmente las del área del sud-pacífico- una presión capaz de hacerlos superar las muchas pequeñas causas que los dividían. No llegaron las repúblicas hispanoamericanas hasta concebir alianzas efectivas, hasta encarnar uniones permanentes.

Es Hispanoamerica la que quiere unirse. Alguna vez se propone incluir a los Estados Unidos o invitar al Brasil; pero siempre hay modo de eludir la idea. Brasil tiene una forma distinta de Gobierno y los Estados Unidos tienen una concepción política diversa y a veces actúan como el comburente de Hispanoamérica. Pero esta idea de unión permanece latente. Subsistirá en lo futuro y adoptará --distintas formas y unas, para hablar propiamente de unión y de modos conjuntos de -resolver los problemas de todas las Repúblicas que pueden denominarse hispanoamericanas; planea aun en lontananza el ideal anfictiónico: siempre presente, nunca asequible.

Gozan las naciones de teleología. Al fin y al cabo todas tienen una meta o finalidad hacia la cual tienden. Las metas por lo general son elevadas, sual sitas -valga la metáfora- en lo alto de una escarpada montaña . Una vez conquistado el ideal no puede uno menos que volver a bajar. Y en olvido de finalismo algunas naciones se niegan a reconocer otro y más lejano ideal. Porque las metas son múltiples, y la vida perpetuo reto.

Una vez conseguida su independencia las naciones hispanoamericanas obtuvieron su libertad política. La guardaron; bajaron de la cima y se perdieron --en el valle. Olvidaron que había otras metas, otras cimas por conquistar aún. --Así, después de un corto sueño autónomo, las nuevas repúblicas se asustan y cunde entre ellas el pánico al tener y sentir encima una nueva "garra". Ante la nueva amenaza se sienten inseguros y se muestran imbertes. Se requería ya una independencia integral, no una a medias.

Esta etapa -el ocaso del hispanoamericanismo- previa al de las conferencias panamericanas, cuenta con tres grandes características: Una pesada y huera herencia producto de la constante elaboración de instrumentos internacionales teóricos, de gran valor ideal de ninguno práctico. Segundo, las continuadas intervenciones europeas, que sirvió de cemento para algunos movimientos de unión proporcionándoles un acicate que fue accidental. Tercero la aparición de un fuerte elemento de realismo en la política interamericana, el cual motivó las dos grandes contiendas (la del Paraguay y la del Pacífico) que dieron al traste con todo ideal hispanoamericano.

Como paradigma y símbolo de lo que significa una auténtica unión ha quedado el Congreso de Panamá. Muerto el Libertador, fue México quien trató de reunir una asamblea internacional en los años de 1831, 1833 y 1840. Por la década de los cuarenta los Europeos vuelven a sentir la espuela del deseo. Sueñan con nuevas expansiones, quizás latinoamericanas. Ante tales amenazas se reune un Congreso en Lima a fines de 1847. De los varios tratados nada positivo resultó. No habían transcurrido ocho años de la reunión de Lima cuando la expedición filibustera de Walker usurpa el poder en Nicaragua. Al reconocer a su gobierno el norteamericano, Chile, Ecuador y Perú se reunen en Santiago de Chile y el 15 de septiembre de 1856 firman un Tratado Continental de Alianza y Asistencia recíproca. Mas aún este pica en Flandes no prosperó. Si no fue ratificado, tampoco lo fue el producto de una reunión similar tenida el 9 de noviembre de 1856 en Washington. En 1864 tiene lugar el segundo Congreso de Lima. Los desahogos expansionistas norteamericanos de un lado, y las intervenciones europeas, de otro, llevaron a la Argentina, Bolivia, Nueva Granada, Chile, Ecuador, Guatemala, Perú, El Salvador y Venezuela a esa reunión. Dos de las cuestiones planteadas merecen destacarse: la de descartar la idea de una confederación para adoptar la de una "familia de naciones"; la conveniencia de hacer extensiva o no a los Estados Unidos la invitación. Mucho pesaba la actitud pacífica que por entonces demostraban los Estados Unidos para con las repúblicas latinoamericanas. La guerra de Secesión fue aprovechada por algunos países para celebrar diversos acuerdos entre ellos: el Tratado de Alianza Ofensiva y Defensiva, celebrado entre Perú y Chile en 1865, y al que se adhirieron Ecuador y Bolivia en 1866. Mas los esfuerzos peruanos para reunir un nuevo Congreso fracasaron.

Vistos los fracasos anteriores se comprende que fracasara también la iniciativa colombiana (1880) de reunir en Panamá un Congreso, aun limitando las pretensiones de unidad hispanoamericana. En lo que a congreso se refiere no resultó fallido deseo de Venezuela el conmemorar el centenario del nacimiento de Bolívar. En 1883 se celebró en Caracas una Conferencia oficiosa. Sólo se suscribió, "ad referendum", un protocolo el 14 de agosto de 1883; reconocióse el arbitraje como el mejor medio para resolver las controversias internacionales; consagrose el principio del "uti possidetis" y condenose el derecho de conquista. Pero su importancia no trascendió de su material firma. Otros dos y teóricos intentos hubo. En París -en 1886- reuniéronse en la Legación de Bolivia los representantes de los países hispanoamericanos para tratar asuntos de interés común. Tratóse de "defender los intereses de los gobiernos respectivos" por medio de un periódico. Rechazado ésto, y a solicitud del ministro colombiano Mateus se habló de garantizar la neutralidad del istmo de Panamá, amenazada por los Estados Unidos; como también de fijar las bases de una legislación internacional hispanoamericana, a

manera" de evitar el pretexto de reclamaciones injustas que los colonos europeos hacen a cada momento" (25). Sin resultados prácticos este esfuerzo se habló de - una última reunión en México, en 1895, a petición del gobierno del Ecuador. La -- nota de invitación expresaba "la necesidad de la reunión de un Congreso internacional a fin de considerar la formación de un derecho público americano destinado a garantizar la aplicación de la Doctrina Monroe....y de procurar el adelanto de la industria y el comercio..."(26). Un malentendido en lo que a fecha se refiere, fue la causa que no asistieran todos los países que habían prometido. Por más -- instancias que después se hicieron, no se logró encarnar al propuesto Congreso. Hallamos pues un hispanoamericanismo rico en teoría, abundoso en antecedentes, -- paupérrimo en cuanto a hechos. Vino sobre esto la Triple Intervención, cuyas fuerzas descendieron, cual ave de presa, sobre México. La protesta del Perú no se -- hizo esperar. En fecha 14 de noviembre de 1861 instruyó a sus agentes en Francia, Inglaterra y España, para que concretaran esa protesta por la intervención de -- esas naciones en cuestiones internas de México. Pocos días después expedia el Perú una circular a los gobiernos americanos, en la que se pronunciaba a favor de México y pedía que a los demás estados americanos que manifestaran ante Europa -- la unión moral de una América independiente. Esta circular fue contestada por -- Bolivia, Chile y Argentina. También en teoría la pluralidad de gobiernos se decidían en favor de México. Lo único concreto fue la oferta que a través de Manuel Corpancho -a la sazón ministro del Perú en México- se hizo a este país de adherirse y gozar de las ventajas propias al Tratado Continental de 1856. El 4 de -- abril de 1862 Corpancho sometió al gobierno mexicano dicho Tratado. El 9 de ese mismo mes contesta el gobierno mexicano "hallarse en la mejor disposición para -- abrir la negociación respectiva" y nombraba a Lerdo de Tejada como plenipotenciario. (27). Pero los acontecimientos iban demasiado aprisa. La declaración de guerra a México por parte del comisario del gobierno francés violaba los preliminares de la Soledad. No hubo tiempo más que para dejar constancia de principios. Otro tanto fue lo que hicieron los Estados Unidos, quien por conducto del Secretario de Estado Seward se limitaron a enviar una nota a los aliados. En ella exponía que "cualquier intento de ascensión de un principe extranjero en México -- fracasaría...por ser hostil al sistema de gobierno de los países americanos y -- porque el rasgo distintivo del siglo lo constituía la liberación de los países americanos de la dirección europea..."(28) En su segunda hora de dolor México -- también hubo de encarar el peligro solo. Y de aquí nace, sin duda, la negativa que desde entonces lo caracteriza para convertirse en el caudillo de una Latinoamerica firme y unida.

No fueron estos los únicos intentos europeos en contra de América. La isla de Santo Domingo, fraccionada en dos bandos irreconciliables, también le - abrió las puertas a España. Sistema oligárquico y caudillaje político, aunados -- al problema sociológico de pasiones derivadas de la lucha de razas, llevaron la convicción al país dominicano, pues, de que "una protección extranjera tanto financiera como militar" era su única tabla de salvación."No es pues de extrañar que se acercaran a los españoles dados los vínculos históricos y biológicos que los unian" (29) . Lo que no fue óbice para que también negociaran su anexión con E.U. Hasta 1855 los gobiernos españoles habían prestado poca atención a la solicitud que reiteradamente les hiciera Sto. Domingo mas entonces, estando en el poder la "Unión Liberal" dirigida por O'Connell, fue enviada por Sto. Domingo la misión Alfau. A lo largo de múltiples quejas, dudas y reclamaciones de anexión,

España aceptó el protectorado bajo formas condicionadas por ella misma. Santana entrega la isla a España aprovechando una reacción psicológica favorable. Como -- en el caso de México, apoyado en toda su idealista tradición, Perú envió una nota circular a todos los países de América. Fue protesta valiente y dura; pero -- que no pasó de mera fórmula. Estos acontecimientos revelan claramente el forcejeo entre los ideales nacionalistas y los hispanoamericanos. El intercambio de notas entre el ministro peruano Seoane y el argentino Elizalde es particularmente ilustrativo. La nota peruana solicitaba del argentino su adhesión al Tratado Continental de 1856. Se unificarían así los intereses americanos, especialmente frente a los acontecimientos de México y St. Domingo. Por toda respuesta.Mas Argentina negó la existencia de un peligro real frente a la invación europea firma en cambio que las naciones independientes de América son capaces por si mismas de hallar la solución a sus problemas. Y al criticar el Tratado Continental, concluye negándole la categoría de instrumento interamericano.

La teoría del hispanoamericanismo se mostraba huera frente a los hechos. Quedaba sin embargo la caricia del ideal de hermandad: lejano, intangible pero -- hermoso y ubicuo. Cierran este período las trágicas guerras del Paraguay y del Pacífico. Ellas destruyen el ideal en su aspecto interno, y echan por tierra, con el fratricidio, el endeble edificio elevado a lo largo de cinco décadas. Es Paraguay una tierra aislada por la naturaleza, por la historia y por poderosos vecinos. Paraguay llamado "la Rusia de las Américas". El "país sin suerte" como lo llaman los mismos paraguayos. País de historia trágica que da amplia razón a este lúgubre apelativo y que explica la constante melancolía del paraguayo. Llegado al poder Carlos Antonio López tuvo una triple meta: obtener el reconocimiento general de la independencia del Paraguay; zanjar las disputas de límites con el-- Brasil y la Argentina; abrir el país al comercio exterior. (30) Respecto del problema del reconocimiento existían serias dificultades pues la Argentina no se -- perdonaba el haber dejado independizar al Paraguay. Respecto al Uruguay (país de características un tanto similares al del Paraguay hasta en el nombre guaraní -- que lleva) ya desde su independencia había buscado reiteradamente una alianza con el Paraguay. La política aislacionista del Dr. Francia no se lo permitió. Y la -- diplomacia un tanto conservadora de C. Antonio López tampoco. Brasil maniobró entonces fácilmente y en 1859 llevó a la Argentina y a Uruguay a firmar un tratado de alianza que significaba mantener al Paraguay fuera de los asuntos del Río de la Plata. En junio de 1863 ante las amenazas de la Argentina y Brasil que protegían a Flores (del partido colorado uruguayo) el gabinete blanco de Montevideo -- envió una misión especial a solicitar la intervención del Paraguay. Por entonces ya en la presidencia, el Mcal Solano López, quien ofreció su mediación al Imperio. Esto la rechazó declarando que confiaba en las armas la reparación de quejas que decía tener contra el gabinete de Montevideo. Contesta el Paraguay "advirtiendo al Brasil que miraría la ocupación de los territorios uruguayos como un atentado contra el equilibrio de los estados del Plata y que descargaría en el Brasil toda la responsabilidad de lo que ocurriese". (31) La posición del Uruguay obligó al Paraguay a salir de su política aislacionista.

El año del 64, tras varios incidentes, inició Paraguay la victoriosa -- campaña del Matto Grosso, recuperando todo el territorio disputado al Brasil. Actuó entonces la diplomacia brasileña y apoyada en el ascendiente de Mitre logró la firma (1 de mayo de 1865) de un tratado secreto de alianza entre Brasil, Ar--

gentina y Uruguay. El Tratado secreto se hizo público en Londres y las naciones hispanoamericanas no comprometidas declararon sus simpatías por el Paraguay. El Perú se adelantó en enviar una nota a los aliados condenando una acción infame; comparaba la actuación de los aliados a la de Francia en México, y a la de España en el Pacífico y Sto. Domingo. Mas nada impidió una guerra que tuvo por lema el de la destrucción del Paraguay. Las dos mediaciones que se intentaron -la de los Estados Unidos y Gran Bretaña- fracasaron! La pugna sólo terminó con un Paraguay agotado, y con la aplicación de las estipulaciones del "Pacto Secreto". Estos traían para la Argentina un problema de resolución dificilísima. El Brasil se arrojaba con toda su mole sobre los países del Río de la Plata (32) y fue -- entonces cuando el encargado de Relaciones Exteriores de la Argentina, Mariano Varela, angustiado ante el peligro de la inminente expansión brasileña proclamó el célebre principio de que "la victoria no da derechos". El verdadero vendedor era el Brasil y lo era no sólo del Paraguay sino también de todo el Río de la --- Plata.

Y la América había visto, impávida, como se sacrificaba a una de sus hijas en el idólatra altar de los intereses de una gran potencia. Poco, bien poco quedaba del hispanoamericanismo. Apenas apagadas las humeantes ruinas del Paraguay, -que como las de la antigua historia parecía clamar al cielo justicia-, otro sangriento conflicto da el golpe de gracia a los principios o ideales hispanoamericanos. Varias eran las guerras en las que el Chile del XIX había participado. Tenían algunas el claro sabor de la real-política. Las pretensiones sobre el Norte, donde se hallaba la costa boliviana, presentaba potencialidades similares. En 1873 Bolivia nuevamente reclama los territorios del desierto de --- Atacama, colonizado por progresistas chilenos. Chile acepta un convenio sobre la repartición proporcional del monto de los derechos aduanales. Bolivia no lo cumple. Se siguen una serie de incidentes, a cuyo término Bolivia fija arbitrariamente la fecha de febrero de 1879 para el remate de las salitreras. El mismo día fijado para el remate "200 soldados chilenos desembarcan en Antofagasta, se apoderan de todo y comienza la guerra", La guerra implicaba también al Perú: por su alianza con Bolivia, por sus posesiones en ese mismo Norte. Esta fue favorable a Chile desde un principio. Cruentas batallas tuvieron lugar en el mar (en tierra las tropas chilenas llevaron un paseo triunfal). Acusados de las derrotas son destituidos los presidentes peruano y boliviano. Intentan mediar la Gran Bretaña y los Estados Unidos quienes fracasan.Frustrada esta intervención amistosa, se --- comprende que la paz habrá de dictarse en Lima, a la cual se tomó a sangre y fuego.Y esta vez la victoria sí dió derechos.

Sin ideales, sin pactos, sin cohesión y sin futuro común, las repúblicas hispanoamericanas se hallan presas de sus propias pasiones y destinadas a encerrarse en las entrañas de la tierra. La sombra del Libertador, que como legado de nuestro genio tutelar parecía velar sobre nuestras naciones se oculta en el --- horizonte. Hispanoamérica ha vivido, sin saberlo, su gran momento. Transcurrido éste, queda exangüe y exhausta. Ya no podrá más aspirar a un papel independiente en los asuntos del orbe. Por sobre las realidades geográficas y en contra del pasado histórico, la mente del poeta que fue el Libertador había labrado una sola nación, rica en su libertad, ubérrima en su gloria. Tras la etapa de los caudi--

llos y de los políticos nada queda sino un inmenso vacío. Este ya no lo podrá colmar Hispanoamérica. Apenas iniciada en el sendero de su historia, ya se hallaba desprovista de fuerza para dar a luz realidades concretas. (33)

Notas al Capítulo Vigésimo séptimo.

1. Ulloa, Alberto. Recop. Documentos sobre Congresos Americanos de Lima. Archivo Histórico Diplomático del Perú. Imp. Torres Aguirre. Lima, Perú. 1938.
2. Barrenechea y Raygada, Oscar. Congresos y Conferencias Internacionales celebrados en Lima. 1847 - 1894. Peuser S.A. Buenos Aires. 1947, p. 23.
3. Ulloa. Opus cit. T. I. p. XXVIII.
4. Ulloa. Op. cit, t. I. Doc. 76. p. 164.
5. Ulloa. Op. cit. t. I. Doc. 78. p. 166.
6. Ulloa. Op. cit. t. I. Doc. 82. p. 179- 180.
7. Ulloa. Op. cit. t. I. Doc. 85. p. 185.
8. Ulloa. Op. cit. t. I. Doc. 90. p. 195.
9. Ulloa. Op. cit. t. I. Doc. 92. p. 200.
10. Ulloa. Op. cit. t. I. p. LIX
11. Barrenechea y Raygada. Opus cit. p. 30.
12. Barrenechea y Raygada. Opus cit. p. 30
13. Barrenechea y Raygada. Opus cit. p. 35.
14. Ulloa. Op. cit. t. I. Doc. 246. p. 614.
15. Barrenechea y Raygada. Opus cit. p. 37 - 38.
16. Ulloa. Op. cit. Doc. 253. p. 629.
17. Ulloa. Op. cit. Doc. 139. p. 370.
18. Ulloa. Op. cit. Doc. 136. p. 360.
19. Ulloa. Op. cit. Doc. 171. p. 436.
20. Ulloa. Op. cit. Doc. 216. p. 547.
21. Ulloa. Op. cit. Doc. 216. p. 549.
22. Ulloa. Opl cit. Doc. 167. p. 430.
23. Barrenechea y Raygada. Opus. cit. p. 79.
24. Barrenechea y Raygada. Opus. cit. p. 85.

25. Archivo DIPLOMATICO MEXICANO, N°. 19.
El Congreso de Panamá y algunos otros proyectos de Unión Hispanoamericana
Publicado por la Sría. de Relaciones Exteriores de México. 1926.
Páginas: 215 al 218.-

26. Idem,
Páginas: 223--224-226.

27. ARCHIVO HISTORICO DIPLOMATICO MEXICANO, N°. 4.
La Misión de Corpancho. Introducción de Genaro Estrada.
Publicación de la Sría de RR. EE., México 1923.
Páginas: del 208 al 210.

28. Idem, op, cit, anteriormente-
Página: 106.

29. ANEXION DE LA ISLA DE STO. DOMINGO POR ESPAÑA BAJO EL REINADO DE ISABEL II.
Por José Ma. Diana Sánchez. "Anuario de Estudios Americanos", Tomo XI.
Sevilla, 1954,
Página: 384.

30. PARAGUAY, por Philip Raine.
Scarecrow Press 1956
Pag: 123.

31. TRES ENSAYOS SOBRE LA HISTORIA DEL PARAGUAY.
Por Blas Garay. Prólogo de Natalicio González.
Asunción 1942,
Página: 104.

32. HISTORIA DE LA AMERICA ESPAÑOLA
Por Carlos Pereyra.
Tomo IV. Las Repúblicas del Plata,
Madrid, 1927.
Página: 393.

33. Icaza Tigerino, Sociología de la Política Hispanoamericana.
Madrid, 1950,
Página: 336.

CAPITULO VIGESIMO OCTAVO

El sistema interamericano:
d) El Principio de la Hegemonía.

Al iniciar el estudio concreto del panamericanismo preguntémonos, una vez más, sobre los fundamentos y circunstancias que motivaron en Bolívar la idea de unión entre las repúblicas americanas. Porque esta ha sido y será nuestra estrella polar en todo cuanto se refiera al regionalismo americano. El devenir del Libertador ocurre cuando dentro del torrente revolucionario que agita a un continente que ventea la independencia, la conciencia de clase original de los Bolívar es sustituída por una conciencia americana, y para ella, el triunfo definitivo -- sólo será posible cuando se identifiquen y confluyan en la lucha y en la naciente nación, la totalidad de los hombres y de las castas.

Esta conciencia arraiga en el espíritu del Libertador durante su destierro en Jamaica. La historia del Nuevo Mundo transcurre, lúcida y completa, bajo su pluma alada. Y en su "Epístola Genial" expone con toda nitidez y profundidad la auténtica idea bolivariana acerca de la tarea histórica de América.

Esta tarea sólo puede llevarse a cabo por medio de "la unión (que) es lo que nos hace falta para completar la obra de nuestra regeneración". Concibe -- pues un ideal hispanoamericano, que llega incluso a creer posible bajo "un solo-- gobierno que confederase los diferentes estados que hayan de formarse. Nace y surge a la vida, ese ideal bolivariano, bajo la tradición hispanoamericana y dentro de la circunstancia propia en que se debaten los pueblos americanos de habla castellana. Ideal es que brota de una realidad viva, que se asienta sobre una similitud de factores sociológicos, económicos y espirituales, y que adquiere unidad ante un peligro común (interno y externo al mismo tiempo). Para Bolívar la unificación era el supuesto esencial de toda solución auténtica de los problemas americanos.

"La historia ha dado la razón a Bolívar. El falso nacionalismo que dividió al continente y aseguró la hegemonía de las minorías criollas que buscaran la independencia sólo para sustituír a los españoles en sus privilegios, no ofreció solución valedera a los problemas sociales y políticos que determinaron el -- movimiento de emancipación; por el contrario, creo el clima propicio para que los peores defectos del régimen colonial pudieran supervivirse, agravados por falsas esperanzas y engañosos disfraces". (1) Más aún, dejó indefensas y divididas a -- las repúblicas hispanoamericanas. Después de los sucesivos fracasos en sus intentos de unificación, estos tuvieron que hacer frente en condiciones desfavorables a la vigorosa acometida de los Estados Unidos, quienes nacieran bajo el signo de la expansión a costa de los vecinos continentales y surianos. A partir de este momento y hasta el presente, la historia de nuestra América es la expresión del choque entre estas dos fuerzas. Aquí, justamente, es cuando el panamericanismo se -- corpora en el regionalismo. ¿Porqué se vieron nuestras naciones circunscritas a -- enfrentarse a la otra América en condiciones tan desfavorables? Serios obstáculos vaciaron de contenido a los esfuerzos que desde Panamá -e incluso Panamá- hiciéronse. A los obstáculos geográficos se liga el provincionalismo propio a posesiones metropolitanas. Mas aparentes que reales fueron las ligas ideológicas; y el esfuerzo común de afirmar su autonomía por medio de la independencia fue flor de

invernadero pronto marchita. Ya independientes nuestras naciones comienzan a conjugarse vocablos extraños (como los de soberanía e intereses nacionales) que aun nos dificultan la unión. Las cuestiones limítrofes, y el hosco requisito de la nacionalidad rematan esta construcción anárquica y amorfa que fue nuestro mundo desde 1830.

La organización interna de cada país buscóse dentro de sistemas que se mal adaptaban a las circunstancias, y las revoluciones y golpes de estado se sucedían con ritmo desolador. Caudillismo y regionalismo se suponen entre sí y se fortifican mutuamente. Lo que en un principio fueron artificiales parcelas cristalizan, y concluyen por hacer más revuelto aún el panorama de Meso y Sudamérica. La economía latinoamericana padecía aún la carga del sistema feudal: "Por entre las antiguas haciendas coloniales se habían levantado economías capitalistas" (2) que en algunos lugares se combinan con el más oprensivo feudalísmo. La economía de hispanoamérica descansa en la agricultura y en la explotación de sus recursos minerales. La manufactura reducíase al modesto taller del artesano y el mineral, a falta de posibilidades de transformación, exportábase en su estado nativo.

Vecindad geográfica y naturaleza de los productos exportables hacían de los Estados Unidos el mercado natural. Pero el adelanto tecnológico daba a Europa (durante la mayor parte del XIX) una ventaja que supo explotar. Mas aquella potencia animada de una potencialidad latente que plenamente florece después de la guerra de secesión, ansía separar como coto propio el Continente de Colón. El crecimiento industrial que después de ese suceso se mostró fue incontenible. "Cuando se levantó el telón de la escena postbélica... el industrialismo apareció de la noche a la mañana, transformando los usos de la agricultura, estimulando una loca -- explotación de los minerales". Porque "la Guerra Civil fue sólo un proceso de aceleración que eliminó a los débiles y apoyó a los fuertes. Los factores fundamentales fueron la marcha de la ciencia y la inventiva y la explotación de nuevas fuentes de energía y hierro". (3)

Las décadas siguientes a la Guerra Civil vieron el nacimiento de los --- grandes monopolios. La creciente riqueza aumentaba y se concentraba. Sus pocos poseedores adquirían una influencia cada vez mayor en la política, la cual y en manos del capitalista poderoso, fue sólo negocio más. Por aquel entonces "los negocios guiaban la política y la política era una rama de los negocios...la ética de los negocios se convirtió en la ética de la política".

En la década del ochenta los Estados Unidos habían visto crecer más su producción que su población gracias a la industrialización. El volúmen del comercio exterior alcanzaba en 1890 la cifra de 1635 millones de dólares, en tanto que antes de 1876 la balanza comercial había sido desfavorable casi sin excepción. "La importancia de este desarrollo no se ocultó a ningún político realista y todos los presidentes, desde Grant hasta Mckinley, se ocuparon de la expansión de nuestros mercados mundiales" (4) En esta situación -como diríamos en otra obra- llegó un momento... en que unos y otros, los Estados Unidos y los latinoamericanos, volvieron sus ojos y se hallaron. Tras reiterados intentos por lograr su unidad, los Latinoamericanos se muestran conscientes de la imposibilidad de excluir a los Estados Unidos. Contactos cada vez mayores y relaciones cada vez más estrechas los colocan en la postura obligada de buscar su colaboración. Estas circuns-

tancias sirven a la perfección los propósitos del poderoso y desarrollado país del norte. El camino de la hegemonía continental queda despejado.

Dos intentos antecedieron lo que sería la Primera Conferencia Panamericana. Surgió el primero en Colombia en 1880. El gobierno bogotano quería eliminar las guerras entre países hermanos; y para ello proponía incluir como participante a los E.U. El segundo constituye ya una iniciativa de los E.U. Por primera vez -- encabezan los anhelos de unificación.

Una política propiamente aislamientista, por parte de los E.U., nunca la hubo. Baste recorrer el ritmo de expansión que desde un principio tuvieron aquellas trece colonias que algunos creyeron paupérrimas. El testamento político de Washington desde un principio se interpretó como alejamiento de luchas en que los E.U. tenían todo que perder; no en la negativa de la lucha y de la adquisición constante y tesonera. Este movimiento hacia Latinoamérica no rompe pues con anteriores políticas; sólo las cambia de dirección. Ya no son Hawaii y las Samoa, Cipango y el Celeste Imperio los que excitan al coloso. Sus ojos, después de un período relativamente largo, vuelven hacia el Sur. Por ello Martí clamaba contra -- los románticos y advertía a los latinoamericanos los graves peligros que entrañaba la invitación que para la primera conferencia les hacía Blaine (en 1882, reiterada en 1888) aquel césar disfrazado de financiero. Expansión imperial; adquisición de mercados: he allí el dúplice motivo que se conjuga y que permite a los E. U. organizar la primera Conferencia Panamericana. Muy otra era la de hispanoamérica. Martí -que representaba sin cortapisa la voz genuina de hispanoamérica- pensaba, por el contrario, que dicha conferencia daría ocasión a hispanoamérica para "declarar su segunda independencia". El problema pues, era para él bien claro. La lucha independentista que proporcionó la libertad política a nuestros países no había podido resolver los graves problemas económico-sociales que, precisamente, la provocaron. El problema para latinoamérica radicaba tanto en la solución inmediata de esos problemas, como en el evitar caer dentro de la dependencia norteamericana. Los pueblos americanos de habla española, divididos y sin los recursos necesarios para resolver autónoma y libremente sus problemas, se enfrentaban al desafío que representaban los E.U. como gran potencia en los asuntos del Continente. La cuestión consistía en no caer en una nueva dependencia.

Los países hispanoamericanos no acudieron al convite pensando que se les ofrecía una encarnación del viejo ideal bolivariano. Por el contrario, los E. U. se encontraron con que los hombres de la otra América comprendían cabalmente la trascendencia del momento. Sabedores del juego, estaban dispuestos a defender sus intereses en un plano de igualdad recíproca.

No resulta inoportuno señalar aquí el fallo arbitral emitido por el -- Emperador de Austria sobre la controversia entre Nicaragua y la Gran Bretaña. Este concedía al último el derecho a intervenir para conservar los intereses que -- aún tenía en este continente. Tal situación pone en guardia a los E.U. los que, en 1888 y por boca del Secretario Bayard, hacen saber a Inglaterra que el protectorado inglés sobre el Golfo de los Mosquitos es incompatible con el tratado --- Clayton-Bulwer; y que, por lo tanto, estiman tal protectorado como contrario a -- la política general de los E.U. y a la doctrina Monroe en especial.

Todos estos factores propiciaron que el Senado Norteamericano autorice al presidente a tratar con los demás países americanos sobre la adopción de un -- plan de arbitraje. Además, sobre los "asuntos relacionados con el incremento del tráfico comercial y de los medios de comunicación directa entre dichos países, de fomentar aquellas relaciones comerciales recíprocas que sean provechosas para todos y asegurar mercados más amplios para cada uno de los referidos países". (5) "Después de seis semanas de fiestas preliminares destinadas a impresionar a los delegados" (6) iníciase la discusión de los grandes problemas. El Dictámen sobre la Unión Aduanera abrió el debate delimitando de una vez por todas la situación. Los países hispanoamericanos se vieron desde un principio amenazados por Blaine: aumento en los derechos a sus exportaciones si ellos no bajaban sus tarifas a los provenientes de los E.U. Mas el proyecto de unión aduanera zozobró por completo. Como lo hizo ver la comisión respectiva, "el establecimiento de un mismo territorio aduanero entre varias naciones, con el consiguiente libre cambio entre las -- mismas y la repartición equitativa de los productos recaudados, no podía tener -- viabilidad histórica sino en países que habían recurrido a este arbitrio como el primer paso en su unificación política". Era un absurdo, decía el delegado argentino Saénz Peña, hablar sobre la conveniencia de asegurar el libre cambio entre países que no cambian.

Vino después el dictámen sobre la Convención Monetaria, donde nuevamente encuéntranse los E.U. en minoría; sólo se logra recomendar el posible establecimiento de una unión monetaria internacional y el acuñamiento de una o más monedas internacionales uniformes en peso y ley, con circulación en todos los países allí representados. El Dictámen de la Comisión de Bancos recomendaba a los gobiernos otorgar concesiones para el desarrollo de las operaciones bancarias; anhelaba el establecimiento de un banco internacional americano. Como excepción este -- punto fue aprobado por unanimidad, debido a que su finalidad constituía una meta común para todos los países.

El arbitraje, como forma de resolver las disputas internacionales, fue otro de los temas que se trataron en la Conferencia. La comisión encargada del asunto reconocía al arbitraje como principio de Derecho Internacional, su obligatoriedad en ciertos casos y su vigencia. Por otro lado, descartaba en América la posibilidad de adquirir territorios por conquista, declaraba la nulidad de cesiones territoriales hechas bajo presión y abría las puertas del arbitraje para estos casos. "No existen en América territorios res nullius", decía uno de los considerandos del proyecto. El proyecto sobre la prescripción de la conquista resultó aprobado por la mayoría de los países; se ostenta el solo voto negativo de los E.U. Lo mismo ocurrió con el proyecto en que como principios del derecho público americano, se proclamaban: que "los extranjeros gozan de todos los derechos civiles de que gozan los nacionales": que "la nación no tiene ni reconoce a favor de los extranjeros ningunas otras obligaciones o responsabilidades que las que a favor de los nacionales se hallen establecidas en igual caso por la constitución y las leyes". Los E.U., sintiéndose limitados,ansiaban dejar abierta la puerta -- para actuar diplomática y unilateralmente cuando a su juicio se violaran los derechos de cualquiera de sus ciudadanos.

La Primera Conferencia Panamericana puso de manifiesto, de modo flagrante, el antagonismo existente entre una nación y las otras; la oposición entre sus diversas estructuras económico-sociales; y, por ende, la dualidad en los

fines perseguidos. La visión del mundo que se asentaba en esas estructuras diversas era distinta, como distinta era la concepción sobre los supuestos en que había de descansar la unidad del continente.

La importancia de esta conferencia es por ello trascendente. "El significado político de la Primera Conferencia Panamericana -dijimos en otra ocasión- debe subrayarse: unos los propósitos de los Estados Unidos al convocarla, fueron otros los principios que en su desarrollo sostuvieron los delegados latinoamericanos, en precedente que no podía ignorarse. Hubo, pues, a consecuencia de ella, una dualidad que es la que da carácter a estos años: la iniciación de las conferencias interamericanas, donde el respeto por los derechos de todos los estados, independientemente de su fuerza, privaba; y la realidad política, donde el fiat del poderoso seguía siendo ley". (7)

Un juego de fuerzas contrarias da la nota dominante a las relaciones internacionales de fines del siglo XIX y principios del presente. Una corriente, con apoyo en los principios del derecho internacional, pretende apuntalar un sistema de equilibrio que ya presenta serias cuarteaduras. Por lo contrario, observamos una fuerte tendencia a consolidar y aumentar el poder por parte de cada una de las grandes potencias, lo cual originaba serias disensiones. En Europa este juego culminó con el choque violento de las fuerzas del poder que desencadenaron la primera guerra mundial. En América esa misma dualidad -subrayada por la pretensión hegemónica de los E.U.- se prolongó un poco más.

Norteamérica, convertida ya en gran potencia y en pleno proceso de expansión, adoptaba como política un sabio ejercicio de su fuerza. Frutos de ella fueron un mayor comercio con Oriente y, respecto a América Hispana, sucesivas intervenciones en el Caribe y en otros lugares aquende el Bravo. Cada país latinoamericano veía en las intervenciones una amenaza a su integridad; mas no pudiendo enfrentarse en igualdad al coloso, sólo valíanse de una serie de principios éticos para poder así contener su avance.

Antes de la Segunda Conferencia, la declaración del Secretario de Estado Olney -respecto a la disputa fronteriza entre Inglaterra y Venezuela- fue una seria advertencia para europeos o hispanoamericanos. La guerra hispanoamericana, la posesión de Puerto Rico, la posterior adquisición de las islas Vírgenes -(por compra que a Dinamarca se hizo), la tarada independencia de Cuba, el tratado Hay-Pauncefoote y el control del Canal Interoceánico hacen del Caribe el "mare nostrum" de quienes aspiraban a ser los romanos del Nuevo Mundo. La independencia cubana era típica: no fue motivada por un deseo superior, como lo manifestaba la opinión pública norteamericana, sino por intereses concretos del grupo dirigente de la política y de los negocios en Estados Unidos. En la Segunda Conferencia Internacional Americana, celebrada en México en 1902, es patente el deseo de eludir el tema de dicha independencia. El suceso constituía en realidad una amenaza para la integridad de las naciones latinoamericanas; pero éstas no podían oponer sino una barrera de principios, los cuales buscaban consignar de inequívoca manera en un código de derecho internacional público. (8). Sin embargo, el acuerdo no era unánime sobre la existencia de un derecho internacional propio de América: sólo se llegó a aprobar el nombramiento de una Comisión que elaborara los proyectos de los anhelados códigos.

Pero las cuestiones más importantes tratadas en esta Conferencia las constituyen aquellas que giraron alrededor de la condición de los extranjeros, -- reclamaciones pecuniarias, y las referentes a la Oficina Internacional Americana.

La insistencia fue mucha por parte de los delegados latinoamericanos -- para establecer la igualdad entre nacionales y extranjeros. No querían reconocer otras obligaciones que las establecidas para los nacionales. Mas los Estados Unidos negaron su voto a la resolución que prohibía la intervención diplomática a -- menos que hubiera denegación o retardo en la administración de la justicia. Notemos de paso una resolución por la que se sometía al procedimiento arbitral de la Conferencia de la Haya las diferencias surgidas por reclamaciones de daños y por juicios a extranjeros, es decir aquellas que no hubieran podido arreglarse por - la vía diplomática. La política americana manifiesta tempranos deseos de ligarse con los principios de derecho internacional adoptados por esa Conferencia. En -- cuanto a la Oficina Internacional de la Repúblicas Americanas la Segunda Conferencia acordó que estaría en lo sucesivo bajo la dirección de un Consejo Directivo constituído por los representantes diplomáticos acreditados ante el gobierno de los Estados Unidos. La presidencia del Consejo recaería en el Secretario de Estado. Grave era la resolución, pues el incipiente organismo internacional hacía -- pendiente y confirmaba la hegemonía norteamericana.

Las Conferencias Tercera y Cuarta (1906 en Río de Janeiro y en 1910 en Buenos Aires) son parcas en los resultados. No será sino hasta la Quinta Conferencia que el Panamericanismo se agita con los acontecimientos post-bélicos. Entretanto, el panorama americano se ve plagado de intervenciones. Son esos años los que contemplan el esplendor del corolario a la Doctrina Monroe. Baste consignar la que motivó la independencia de Panamá en 1903, do ut des de una cuasi soberanía, perpetua, en la Zona del Canal. En 1905, ante la desastrosa situación -- financiera de Santo Domingo, Roosevelt toma sobre sus hombros la calidad de policía internacional, encargado de salvaguardar a América de los poderes europeos, de responsabilizar a los estados para que hicieran honor a sus compromisos financieros (9). En 1906 y con base en la Enmienda Platt, los Estados Unidos establecen un gobierno provisional en Cuba para restablecer el orden en la Isla. Es pues bajo el signo de la Doctrina Monroe como tienen lugar las susodichas Conferencias

Ninguna posición recriminatoria de las contundentes manifestaciones de poder que hacen los Estados Unidos adoptan las naciones latinoamericanas. Insisten en cambio, en las cuestiones jurídicas. La Tercera Conferencia aprueba una -- resolución que incorpora el arbitraje al derecho internacional público en América a la vez, procuran incorporar sus resoluciones a lo hecho en las Conferencias de la Haya. La cuestión de las reclamaciones pecuniarias internacionales será inscrita en el temario de la próxima Conferencia de la Haya. Sobre la codificación del derecho internacional americano, esa misma Conferencia se pronuncia por la creación de una Junta Internacional de Jurisconsultos que se encargará de la codificación.

La Cuarta Conferencia reitera esa insistencia en lo jurídico; ya enlazada América al sistema de arbitraje adoptado en La Haya, renueva la convención firmada en México sobre reclamaciones pecuniarias acordando someter los conflic-

tos surgidos por esa razón al Tribunal Permanente de Arbitraje de La Haya.

Cambios substanciales sufrió La Oficina Internacional durante estas -- Conferencias. La Tercera le confiere la facultad de obtener las ratificaciones de lo aprobado en las Conferencias, y de dar cumplimiento a las resoluciones por -- ellas tomadas. Asimismo se le encarga la preparación de las futuras conferencias panamericanas (10). La Cuarta Conferencia la convierte en Comisión Permanente de las conferencias y resuelve un cambio de nombre asaz significativo: la Oficina -- pasa a ser la Unión Panamericana; y la Unión Internacional de las Repúblicas Americanas, creada en la Primera Conferencia, se convierte en una Unión de Repúblicas Americanas. Lo que había nacido como parte de un organismo, la Unión Internacional, fue creciendo por obra de estas Conferencias hasta conseguir una verdadera autonomía que crea una confusión respecto al carácter de la Unión Panamericana, la cual no por completo ha desaparecido bajo la Carta de Bogotá.

La primera guerra mundial propició la proyección de Latinoamérica en el mundo. Europa encontraba en ella una fuente de recursos y crédito para financiar su contienda; al mismo tiempo, tipificaba el ideal de paz de las Conferencias de La Haya. Su relativa participación en la guerra del 14 consolidó, no obstante, su posición internacional. Máxime cuando que los Estados Unidos, al negar el Senado la ratificación del Pacto de la Sociedad de Naciones regresaba a una política unilateral más que aislamientista, quedando fuera del organismo mundial, donde algunos estados latinoamericanos jugaron un papel importante.

En el continente la política norteamericana acusaba un cambio que expresó Wilson en su discurso de Mobile. Era, empero, un idealismo aliado en el -- fondo a una poderosa fuerza imperialista. Fue México quien, durante su revolución, vió a las fuerzas norteamericanas en su territorio. Santo Domingo y Haití presenciaron algo semejante. Mas los Estados Unidos reducían ya su ímpetu expansionista y los sucesores de Wilson se encargaron de aplicar esta política. Era este el ambiente que privaba al celebrarse la Quinta Conferencia Interamericana en Santiago de Chile en 1923. Característica de ella fue la introducción de un nuevo elemento: Las cuestiones sociales eran materia que comenzaba a preocupar al mundo. La OIT, las doctrinas soviéticas y las de la Revolución Mexicana inducían a la -- América a no destender las "justas reivindicaciones de las clases proletarias" como las llamó el presidente de Chile. Los derechos de esas clases estaban por -- doquier, y no desaparecerán ya más de nuestro mundo.

Volvieron los problemas del arbitraje y de reclamaciones pecuniarias a preocupar a los delegados, y también se habló de los armamentos latinoamericanos. Pero el Centro de la Conferencia lo constituye el llamado Pacto Gondra. Se anhelaba la paz y se usaba del método de la investigación para posponer aquellas que pudieran suscitarse entre naciones americanas, La Unión Panamericana vuelve a modificarse. La falta de México a la Conferencia motivada por la ausencia de -- relaciones de éste país con el gobierno norteamericano motiva un nuevo tipo de -- representación, no otra que la ad-hoc ante la Unión. La presidencia de la misma se hace rotativa, al menos en principio, al aprobarse la elección que el Consejo Directivo haría de su presidente y vicepresidente.

Latinoamerica, para la Quinta Conferencia, ha adquirido una posición

de prestigio e independencia que se complementa con la inhibición norteamericana de participar en el organismo mundial. Aquella, y desde 1889, había tejido una red de principios jurídicos que contrarrestan la natural hegemonía del coloso. Ambas tendencias chocan en lo que será la VI Conferencia de las Repúblicas Americanas, que tuvo lugar en La Habana en 1928. Las diferencias entre los dos bloques generan una clara dualidad en las metas políticas perseguidas. La historia de ambas acusa también hondas diferencias culturales que fácilmente se perciben a lo largo de la historia. Ante la imposibilidad de presentar un bloque político unitario y sin fisuras, buscan los latinoamericanos otros medios de defensa y protección, a la vez que un modo más adecuado que permita estrechar las relaciones entre uno y otro bloque. Es así como, a partir de la Primera Conferencia y ante la realidad política del Continente, Latinoamérica se entrega a la tarea de aderezar un complicado sistema jurídico e institucional sobre el cual se asiente el sistema interamericano. Una complicada y abundante red de preceptos jurídicos aparece, y se apoya, fundamentalmente, en la igualdad jurídica entre los Estados. Es de este modo como se piensa maniatar al coloso y menguar su agresividad continental.

Esta dialéctica se continúa sin alcanzar la síntesis hasta la sexta Conferencia. Contrapónense las fuerzas y los intereses de una nación fuerte, industrializada e imperialista, y los de las naciones en proceso de desarrollo, tarradas por graves problemas políticos y sociales. Este es, pues, el trasfondo histórico que rodea a la Sexta Conferencia de la Habana; esto en cuanto al acontecer americano hasta antes de la gran crisis económica del mundo occidental. Pero, por otro lado, el escenario mundial ha sido alterado por hechos de importancia trascedental que han de influir en forma considerable en la Conferencia de la Habana.

Sobresale entre ellos la implantación de un nuevo "status quo" que pretende dejar íntegro el predominio europeo y occidental y que se cifra alrededor del orden de la Sociedad de las Naciónes. Esta debería haber sido una oportunidad para que los países latinoamericanos plantearan con lucidez un futuro y el del sistema interamericano. La ausencia de los E.U. y la encarnación en Ginebra de lo que eran nuestros viejos ideales parecían llevarnos a ello. De hecho nada hubo. Nuestros países dejaron que esta oportunidad de influir de modo independiente en los asuntos mundiales pasara: Brasil y Argentina no desempeñarían el papel que debieran en Ginebra, y México se halló ausente por muchos años. Tampoco se revelan ideales unitarios trans-continentales. Los esfuerzos latinoamericanos se cifran en una continuación, inmediata y miope, de esos principios jurídicos que util escudo, resultaban pésimo gladio. Ante la inseguridad del coloso, se contentaron con proponer un tipo de asociación que permitiera dar una solución teóricamente correcta a las diferencias regionales. Era el principio el del absoluto respeto e igualdad entre los estados. Planteado en Santiago en 1923, en La Habana se insiste en reglamentar y condenar, en lo jurídico, las repetidas intervenciones d del país del Norte. Ante la gravedad que presenta la realidad política del Continente los países hispanoaméricanos, se ven precisados a enfrentar cara a cara al coloso; lo hacen de nueva cuenta, y en términos no muy diversos de los primitivos en la primera Conferencia.

Fue esta crísis del Panamericanismo la que vivió la Conferencia de la Habana de 1928. Representa un paso considerable en el desarrollo del ideal inter

americano. De su fracaso resultan las condiciones bajo las cuales la idea continental puede desarrollarse con éxito y cuales los principios -y sólo ellos- dentro de cuya regencia pueda desarrollarse la hegemonía.

El programa de la Conferencia comprendía, en líneas generales, la organización de la UPA; varios proyectos presentados por la Junta de Jurisconsultos de Río de Janeiro, los que darían materia para las cuestiones de más trascendencia tratadas por la Conferencia; cuestiones comerciales, problemas de comunicaciones, de cooperación intelectual, y los sociales. Entre todas ellas sobresale la importantísima tarea realizada en materia de legislación jurídica. Labor muy meritoria era la adelantada por la junta de jurisconsultos. La conferencia aprobó buen número de convenciones: sobre la condición de los extranjeros; sobre asilo diplomático; dos más sobre el estatuto de los funcionarios consulares y diplomáticos; otra sobre neutralidad marítima; sobre los derechos y deberes de los Estados en caso de luchas civiles, y una más sobre tratados. Este movimiento sobrepasó a la VI Conferencia y dió origen a la de 1929, que aprobó los fundamentales tratados sobre arbitraje, sobre conciliación, que constituyen hermosas cimas de l que es toda una filosofía de la política.

Con todo, lo que le dió verdadera estatura y trascendencia a esta Conferencia fue el problema representado por el principio de no intervención. Este ha sido el principio clave sobre el que giran todos -o buena parte de- los esfuerzos de unificación americanos. En efecto, en la Octava Sesión, el delegado peruano Maúrtua propuso una Declaración de Derechos y Deberes de los Estados, basándose en la formulada por el Instituto Americano de Derecho Internacional en 1916. Esto, como claramente se percibió, era una maniobra destinada a suplantar el enunciado del principio que la Comisión de Jurisconsultos Americanos había propuesto. "Ningún estado -decía este último proyecto- puede intervenir en los negocios internos de otro".

El Debate sobre la cuestión fue duro y largo. Tuvo lugar en la Comisión y se reanudó en la plenaria. Entre las numerosas intervenciones destacamos las siguientes: El argentino Pueyrredón habló de como "la intervención diplomática o armada, permanente o temporal, atenta contra la independencia de los Estados sin que la justifique el deber de proteger el derecho de los nacionales, ya que tal derecho no podrían a su vez ejercitarlo las naciones débiles cuando sus súbditos sufrieran daños por convulsiones en las naciones fuertes". El hondureño Vásquez analizó en detalle el asunto y concluyó afirmando que ningún estado tiene derecho a intervenir en otra república contra la voluntad de ésta, y que "la única intervención lícita es la acción amistosa y conciliadora, sin carácter de coacción". El salvadoreño Castro habló de que el derecho a la independencia carecería de independencia si no se consagraba el deber, recíproco, de no intervención. Y que el Colombiano Yepes habló de que los países americanos aspiran a que la no intervención sea la columna principal, la tésis abstracta del derecho internacional sobre la que reposaría el Panamericanismo. (11)

Consecuencias inmediatas no las hubo. La consideración del tema se pospuso, mas independientemente de lo anterior, un resultado considerable surge de la VI Conferencia: "De la Habana, en suma, y como resultado sobre todo de los debates librados sobre la intervención, salía el panamericanismo hacia un futuro

lleno aún de incertidumbres, pero cuyo mayor augurio estaba en la decisión con -- que nuestras repúblicas habían sabido, al fín, articular sus demandas perentorias para un orden internacional fundado en la libertad y la justicia". (12) Aunque -- por otra parte -como hemos dicho en otra ocasión (13)- la Sexta Conferencia indica con claridad los grandes adelantos y las fallas del panamericanismo de esa época. Los numerosos y fundamentales tratados firmados en la Habana, muchos de -- los cuales han servido de arquitrabes a las relaciones interamericanas, eran feliz signo del adelanto del sistema. Más la desigualdad real, la insumisión del -- poderoso al derecho subsistía. Y era evidente para aquellos ocupados en estudiar la trayectoria del movimiento que de no resolverse este último dilema, aquéllas conquistas caerían por su base. Y este dilema -como acusa la consecuente historia- era algo más, mucho más, que una simple unidad jurídica. Presuponía la superposición de intereses y la reciprocidad de la confianza, a lo que habrá que añadir un sentido uniforme en la directiva internacional de todo el Nuevo Mundo, que no podría reducirse a fórmulas jurídicas, válidas si, pero al fin continentes de una realidad que podía mostrarse divorciada de anhelos superficiales en cuanto unitarios.

NOTAS

1) Lievano Aguirre, Indalecio. "Bolívar". Ediapsa. México. 1956. p. 475

2) Gómez Robledo, A. "Idea y Experiencia de América". F.C.E. 1959. México. p. 42.

Cuevas Cancino F. "Del Congreso de Panamá a la Conferencia de Caracas". Vol. II. P. 12.

3) Lewis Munford, Cit. por Morison y Commager en "Historia de los Estados Unidos". Vol. II. p. 272.

Morrison y Commager. "Historia de los Estados Unidos", II, p. 352

4) Ib. p. 352 y 436.

5) Circular del Secretario de Estado de los E.U. a sus representantes diplomáticos. Conferencias internacionales Americanas. New York. 1938. p. 5.

6) Morrison y Commager. op. cit. II, pags. 440-41.

7) Cuevas Cancino. Op. cit. Vol. II. p. 26.

8) Gómez Robledo Op. cit. p. 173.

9) Morrison y Commager. Op. cit. Vol. II. p.

10) Gómez Robledo. Op. cit. p. 179.

11) Cuevas Cancino F. Op. cit. p. 82 II

12) Gómez Robledo A. Op. cit. p. 177.

13) Cuevas Cancino F. p. 85. II

CAPITULO TRIGESIMO NOVENO

Los organismos especializados humanitarios.

Además de los organismos regionales, existen aquellos que universales en su anhelo, son restringidos en sus propósitos. Su centro de acción es diverso del de la estricta política; por senderos técnicos, procuran acercarse a la humanidad. Y hay algunos de entre ellos que tienen por objeto precisamente a esa humanidad. Por antonomasia se les llama pues humanitarios.

El individuo, centro de acción internacional, y sujeto del derecho de ese orden, rebasa con frecuencia la actividad estatal. Al considerar al hombre en cuanto hombre, en lo internacional hallamos esfuerzos supra-nacionales que se empeñan en contrarrestar los males que los fenómenos político-internacionales le infligen;o bien, que procuran poner una cortapisa a los males causados por fenómenos qué en su magnitud afectan también a más de un país. He aquí pues en lo que estriban las instituciones humanitarias especializadas.

Esta especialización, frente a un cuerpo tan vasto como lo son las N. U., parece innecesaria. ¿Acaso no abarca también, y por medio de órganos como el ECOSOC, esos mismos y humanitarios propósitos? Pero los órganos principales de -- las N.U. no están preparados para resolver los grandes problemas que son impre-- vistos en cuanto puramente humanitarios. Las calamidades pueden ocurria sin dar lugar a que actúen las N.U. Ni lo están tampoco las consecuencias de la guerra: pues aunque ésta quede proscrita, y se la sustituya por la acción internacional colectiva, incluso ésta trae a su zaga actos de violencia que pueden dañar a uno, varios, o muchos individuos, por cuya suerte la Organización no puede en principio preocuparse. Los artículos 49 y 50 de la Carta -al hablarnos de la ayuda mutua que los estados miembros deberán otorgarse para ejecutar las medidas que ordene el Consejo de Seguridad; y la facultad que cada estado ejecutor tiene de -- pedir ayuda al Consejo para resolver las dificultades de la ejecución- puede decirse que lo preven. Pero se trata de preceptos circunstanciales que no abarcan todo un sistema de asistencia en cuanto al fondo, de humanidad en cuanto al fin.

La Cruz Roja, por lo demás y por ejemplo, va más allá que el sistema de seguridad colectiva. Su carácter le impide emitir juicios de valor respecto a la calidad de agresor, y abarca por igual a todos los seres humanos. La idea -- humanitaria que le inspira supera las contingencias políticas; y hace de ella una institución superior a los organismos inter-estatales.

Estos son los casos de los tres organismos especializados, de espíritu humanitario, que existen. Uno, arropado por las propias N.U., como lo es la -- UNICOF; otro, de origen privado y de desarrollo suficiente para incluir también a los gobiernos, como lo es la Cruz Roja; y por último, uno gubernamental que ha quedado un tanto al pairo dentro de la vida internacional de hoy: la Unión Internacional de Socorros. Todos ellos van más allá que las N.U.:se ocupan de la humanidad en cuanto conjunto de individuos que sufren por ello pueden superar la zona de las relaciones interestatales.

A - La Cruz Roja.

Ni la Liga ni las N.U. proveen para el hombre en aquellos casos en los cuales es víctima de la vida internacional. Y fue para llenar este grave hueco,

que con mayor razón existía cuando la sociedad internacional ni siquiera se halla ba organizada, por lo que se fundó la Cruz Roja. Como esta institución debía hallarse preparada para encarar esas trágicas eventualidades, poco a poco se extendió hasta confrontar otros casos en que los hombres sufrían, aunque la causa de su sufrimiento no fuera necesariamente resultado de la política internacional. Las energías acumuladas para usarse en tiempo de emergencia internacional también se utilizaron en épocas que no eran esas. Lo que no variaba era el fin, el hombre mismo, víctima de acontecimientos superiores a sus fuerzas, entre sufriente y merecedor como tal de desinteresados auxilios.

Tal como hoy día se nos ofrece, la Cruz Roja se ocupa de la defensa -- pasiva y de la protección debida a la población civil en tiempos de guerra. En -- la instrucción y preparativos respecto a la defensa civil, los gobiernos aceptan gustosos su colaboración, y le otorgan un papel principal, el que no se mengua ante el prospecto de una guerra nuclear. A estos esfuerzos de orden práctico agrega otros de carácter jurídico. Quiere que la consideración del individuo permita a los gobiernos un acuerdo que restrinja los medios de destrucción: la prohibición de armas de gas, la de las armas de destrucción masiva, que van más allá de los mismos fines que persiguen. Y si la Comisión de Derecho Internacional se niega a codificar normas bélicas, puesto que la guerra ha sido proscrita, en cambio la Cruz Roja sí se preocupa por adelantar todo cuanto medio impida la barbarización de la guerra.

De esta, su labor primera y fundamental, se extiende hasta abarcar los problemas derivados de la guerra: el de los refugiados, de grandes dificultades y de actualidad siempre presente, como lo acusan los casos de Hungría y de Palestina. La Cruz Roja coadyuva a resolver el problema inmediato (asistencia material y el mediato (asistencia técnica y jurídica). También se preocupa por la búsqueda de los desaparecidos y la reintegración de la familia, labor que ejerce con -- gran ductilidad y cuya importancia sobresalió en el caso de los niños víctimas de la guerra civil griega.

Mas hay conflictos que sin ser internacionales asimismo perjudican a los individuos. La Cruz Roja encara el sufrimiento, como mal en sí mismo, e interviene por consiguiente en casos de luchas internas. Su propósito es ver que se respete ese mínimo de conducta que proteja los fines mismos de la humanidad; y - lo logra absteniéndose de cualquier apreciación sobre la política del gobierno, o de cualquier intromisión; porque actúa para disminuir los males humanos, como lo es el procurar que las torturas y las penas corporales queden proscritas, -- que los heridos y presos reciban un trato adecuado.

Más allá de los males bélicos, la Cruz Roja se extiende hasta cubrir las calamidades políticas: la ayuda a poblaciones explusadas de su lugar de origen, a poblaciones en rebelión, a poblaciones víctimas de calamidades naturales -en cuyo caso es frecuente ver que las diversas sociedades nacionales se rinden mutuamente ayuda-. Y más allá de las calamidades políticas, coadyuva asimismo a la solución de los problemas internos, como es el de promover el establecimiento de escuelas de enfermeras; o bien, y dentro de una estrecha liga con los organismos gubernamentales, poner su parte en la lucha contra la miseria, particularmente la que proviene del crecimiento de los problemas contemporáneos.

Todas estas actividades dan idea de una poderosa organización que las apoya. Conviene pues ver como se erige la Cruz Roja en el mundo de hoy. Sus ligas con los organismos mundiales han sido siempre patentes: El Pacto de la Sociedad de las Naciones (en su artículo 25) fijaba el compromiso de los miembros de favorecer el establecimiento y cooperar con las organizaciones voluntarias nacionales de la Cruz Roja, las cuales tenían como objetivos los de mejorar la salud, defender a las poblaciones contra las enfermedades, y dulcificar los sufrimientos del mundo. Si la Carta de las N.U. guarda silencio, hallamos en cambio la resolución 55(I) de la Asamblea General, por la que se pide a los Estados Miembros que la apoyen y que en todo tiempo respeten su carácter autónomo y benévolo. Por su parte. Y tal como ahora se ostenta, la Cruz Roja consiste en una asociación sin carácter oficial compuesta por las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja, por el Comité Internacional de la Cruz Roja y por la Liga de Sociedades de la Cruz Roja.

El Comité Internacional de la Cruz Roja constituye una institución de absoluta independencia y neutralidad, cuya acción humanitaria debe ejercerse especialmente en caso de guerra. Compuesto exclusivamente de ciudadanos suizos, a él compete el mantenimiento de los principios fundamentales y permanentes de la Cruz Roja. Debe pues reconocérsele la calidad de sujeto del derecho internacional (con preferencia a las figuras de persona jurídica subordinada al derecho internacional, o de persona de ese derecho). Depende en gran parte de la personalidad de su presidente; y no poco de su actual prestigio lo debe a la sucesión de eminentes individuos que han ocupado el puesto. Cuenta con un secretariado permanente, que en epocas de guerra llega a contar con varios miles de funcionarios y empleados.

El CICR sería ineficaz a menos de poder apoyarse, en cada país, sobre una sociedad nacional y propiamente de la Cruz Roja. Sólo de este modo podría conservar su neutralidad. Para que estas sociedades existan se requiere que sean únicas dentro de un país dado, que ésto haya ratificado las Convenciones humanitarias de Ginebra, que sea reconocida por el gobierno respectivo como una sociedad de socorros voluntaria, que sea autónoma y de probada eficacia. 84 sociedades nacionales existían antes de la avalancha de las nuevas naciones. Y cada una de ellas actuaba dentro de las particularidades de cada país, aplicando métodos diversos. Lo que importan son los principios; y como estos, para encarnar en lo humanitario, requieren contar con los gobiernos, a cambios de gobiernos corresponden cambios de personas. Incluso, la Cruz Roja va más allá de los nudos gordianos de la política, y cuenta con sendas sociedades en las dos Alemanias, las dos Coreas, las dos Viet-nám, las que por lo demás han establecido un estrecho y fructífero contacto.

Sobre las Sociedades Nacionales se eleva la Liga de las Sociedades de la Cruz Roja. Es un órgano de enlace entre ellas, y consiste en una federación internacional que las une. Cuenta con un Consejo de Gobernadores, que es su más alta autoridad, un Secretariado General y un Comité Ejecutivo. Punto delicado eran las relaciones entre el CICR y la LSCR. Una cuidadosa repartición de competencias ha tenido lugar; aunque ésta es pragmática, en términos generales queda a cargo de aquél la labor tradicional, que es la de ocuparse de las víctimas de la guerra la segunda toma a su cargo la acción social durante la paz. Aquel encarece su autonomía y se ocupa de las actividades de carácter específicamente neutral. Esta

obra como órgano federativo, y prefiere la coordinación de las acciones de socorro.

Por sobre estos tres órganos actúa la Conferencia Internacional de la Cruz Roja. Compuesta de delegados de las Sociedades Nacionales, de los estados -- partícipes en las convenciones de Ginebra, del CICR, de la LSCR, constituye la -- más alta autoridad deliberante. Los gobiernos partícipes disponen de tantos votos como las propias sociedades de la Cruz Roja; y del modo privado y particular del que inició sus labores la institución, se ha llegado hasta incluir a representantes gubernativos. Estos no vienen provistos de plenos poderes, aunque cabe preguntar que significado tienen éstos dentro de la vida diplomática de hoy. Su utilidad dentro de la Conferencia es indudable, pues limitan las resoluciones a factores políticos viables. Para la preparación de la Conferencia hallamos como primordial al Consejo de Gobernadores de la Liga, y dentro de la Conferencia, al Consejo de los Delegados. Norma de la Conferencia es que no se ocupará de cuestiones de orden político; mas cabe con justicia dudar en el mundo actual, donde se halla la línea divisoria entre lo que afecta a la humanidad y en lo que atañe al futuro de pueblos que piensan con cinismo en guerras no sólo totales, sino -- nucleares.

La Cruz Roja tiene como idea matriz la de curar al herido en batalla; la calidad de enemigo se desvanece ante la desgracia. En epocas pretéritas algo se hizo respecto a la observancia del principio: capitulaciones, armisticios y carteles entre los comandantes militares señalan una igual preocupación. El respeto al personal médico, la inmunidad de los hospitales y la creación de zonas sanitarias y de seguridad indican una misma querencia. Dos suizos, Vattel y -- Rousseau, propugnan en sus obras por los derechos del hombre como superiores a los choques que provocan las competencias entre los estados. Mas todo esto, con excepciones tremendas como fue la de Malplaquet, tiene lugar dentro de un siglo que ve con horror los excesos de la guerra de los treinta años y que se precia de distinguirse de los salvajes. Otras fueron las guerras totales que predominan desde la Revolución Francesa y que aumentan lo indecible la mortandad. Las de -- Crimea y la sardo-austriaca hacen ver qué nuevas medidas, humanitarias en su -- esencia, eran indispensables.

Este llamado, que despierta a una conciencia europea adormecida por el canto de la gloria, correspondió a otro ciudadano suizo: Henri Dunant. Presente estuvo en la batalla de Solferino y dos años después, en 1861, publica su famoso "Un recuerdo de Solferino" grito de una humanidad ofendida ante lo que con justicia se tacha de un desastre europeo. La matanza, en la batalla y después de ella -en la horrible calma del que fue ayer el falso campo de la gloria, en la miseria de insuficientes hospitales, en la ineficacia de servicios médicos no -- preparados para las modernas carnicerías- fue enorme. Y a fuer de escritor de genio, hace de esta experiencia una de las grandes marcas de la humanidad contemporánea.

Desde la Iliada no teníanse descripciones más vividas y más justas de lo que una batalla sifnifica. La pintura de Dunant es vívida, y resalta en su -- gran tela la confusión del choque de los ejércitos, la desesperación que se apodera de los partícipes que dejan sus ilusiones y su salud en el campo. Su análisis, dentro de la aparente confusión de un pincel romántico, hace tocar al lec--

tor el martirio de los heridos; y con él comprendemos porqué la muerte en el campo de batalla, bajo el tenue pero eficaz manto de la gloria, se consideraba como una salvación. En una atmósfera mefítica donde pululan los insectos, bien pobres resultanosos ideales por los que se pide su vida a los hombres.

Aparecen, en el martirologio de Dunant, los voluntarios. Él hizo mucho; otros no poco coadyuvaron a amenguar ese terror del hombre ante el sufrimiento. Y la pregunta que se hizo Dunant queda en el ambiente: si la gloria acoge a los que matan, ¿qué queda para los que ayudan a los heridos a sanar?. Los mercenarios poco pueden hacer; más, sí, a los que sólo lleva su amor al hombre; sobre todo aquellos que frente al sufrimiento, igualan a todos los seres humanos.

Como un gran escrito romántico vive pues el "Recuerdo de Solferino". Pero lo toral en la obra de Dunant es que se eleva hasta lo constructivo. Al romanticismo añade buena dosis de un racionalismo de vieja estirpe. De estos males -que lamenta, pero que reconoce como inevitables en tanto los estados sigan con las querencias que eran entonces (y son hoy día) actuales- saca conclusiones; y ante ellas, propone el establecimiento de sociedades voluntarias de socorro que tengan por objeto cuidar o hacer cuidar a los heridos en toda guerra. Dunant había visto la ineficacia de los servicios voluntarios; quería que se aprovechara ese tiempo de tranquilidad y calma relativos para preparar la mejor manera de resolver este problema humanitario y cristiano.

En cada país debería organizarse una sociedad, con vista a la eventualidad de la guerra. En ella, auxiliaría a los heridos y enfermos en el campo de batalla y fuera de él; en paz, confrontaría las epidemias y los desastres. Porque más allá de la guerra existe el hombre, criatura de Dios; y en este siglo XIX supuestamente egoísta y frío, suscita Dunant un gran movimiento que humano y generoso, supere las previstas facilidades militares, los servicios puramente mercenarios. Cada cual es su esfera, y cada cual según sus fines, podrían colaborar a esta gran obra.

En lo internacional, Dunant aconsejó aprovechar la celebración de algún congreso; formularíanse así algunos principios internacionales que servirían de base a estas sociedades de socorro para los heridos, que anteceden a los desastres. Porque "la humanidad y la civilización piden imperiosamente una obra como la que se indica".

La figura de Dunant, despojada de esos defectos que subrayaron en vida su patética humanidad, aumenta con el tiempo. Todos los grandes lineamientos de la Cruz Roja se encuentran en su genial atisbo. Y ésta se ha esforzado, durante casi una centuria, por destacar el acervo común de la humanidad. Todo lo que se deriva de las aspiraciones del individuo en tanto ser humano ha sido objeto de sus cuidados. Al dogma inicial había que añadir un ritual; al altísimo ideal, acciones prácticas. Un compromiso entre los impulsos del corazón y las realidades de lo internacional han integrado un importante cuerpo doctrinal. Queda a cargo del CICR velar que los móviles profundos que inspiraron la institución estén siempre por encima de las circunstancias; que la caridad conserve siempre su universalidad y su imparcialidad.

A través de las Convenciones ginebrinas sobre derecho humanitario, de los Estatutos de los varios órganos de la institución, de las resoluciones de las Asambleas y de la tradición, ha surgido una doctrina que puede ya precisarse en principios. Estos, a nuestro parecer, se encontraban ya implícitos en el opúsculo de Dunant. Pero a la visión del iniciador se han agregado especificaciones propias de los estadistas y prácticos de la Cruz Roja.

Giran los principios fundamentales de la Cruz Roja alrededor del dogma de la humanidad. Como lucha contra el sufrimiento, exige que en toda circunstancia se trate al hombre con humanidad. Se inspira en un amor altruista y obra en escala mundial. Ante la guerra que parece un mal inevitable, la institución se esfuerza por salvaguardar los más de los valores posibles. A este espíritu humanista que es genérico, se agregan deberes hacia el individuo: El de la igualdad, de acuerdo con el cual la institución se hallará pronta a prestar ayuda a todo hombre sin discriminación alguna; pues ante el dolor, todos los hombres son iguales. Se le añade el de la proporcionalidad, pues la ayuda existente debe de ser repartida según la importancia relativa de las necesidades individuales, y según un orden de urgencia que establece un espíritu altruista sí, pero dotado de discernimiento.

Hacia la sociedad, el principio humanitario se revela en la imparcialidad; por él la Cruz Roja ha de actuar sin favor ni prevención hacia nadie, absteniéndose de perjudicar o de favorecer, por interés o por pasión, a un individuo o a un grupo. De allí que deba abstenerse de investigaciones que no se apoyen en el acuerdo de las partes. Se añade al anterior el de la neutralidad, pues tiene la institución una mística propia que no sólo la aporta de cualquier otra, sino que la obliga a observar una estricta neutralidad en los terrenos militar, político, confesional y filosófico. Sólo ve a los seres que sufren, y puede mantener una perfecta ecuanimidad hacia los estados.

Hacia el orbe, el principio de la humanidad se revela en la independencia con la que la Cruz Roja debe de actuar respecto a cualquier otra influencia, y en el de la universalidad, pues su obra debe de abarcar a todos los hombres, en todos los países.

A estos principios fundamentales se agregan otros de carácter orgánico Se refieren a la estructura y funcionamiento de la institución, y revelan el resultado del contacto que la Cruz Roja ha tenido para sus realizaciones. Es el general y cenital el de la previsión: porque debe hallarse pronta, en todo tiempo, a hacer frente a tareas que puedan incumbirle; preparada en tiempos de calma, puede resultar un símbolo de lo que sea quizá una postrera esperanza.

De sus relaciones con el individuo, resaltan su desinterés: pues la institución tiene un estricto carácter filantrópico y no saca ningún provecho de sus actividades; son sus servicios gratuitos -salvo el caso, claro está de tareas especiales- y se prestan sin exclusividad y sin compensación; son asimismo voluntarios, en cuanto que se identifican con el espíritu de servicio hacia la comunidad humana; y tienen por último el aspecto de "multitudinismo" en cuanto que obliga a las Sociedades Nacionales a constituirse sobre estrictas bases democráticas, no negandose a acoger en su seno a ninguno de sus nacionales, sean cuales fueren las diferencias de raza, sexo, clase social, religión o incluso opinión -

política.

En sus relaciones con el estado, la Cruz Roja ha seguido normas inspiradas en los siguientes principios: el de la "auxiliaridad", en cuanto restringe sus servicios en lo genérico, a atenuar males que parecen inevitales, y en lo específico, a aquellos servicios que el estado cubre de modo imperfecto. Tales son, por definición, los que desinteresada y espontáneamente rinde como auxiliar de los servicios militares sanitarios. Resalta también el de la autonomía porque debe poder seguir prestando sus servicios independientemente de todo poder y de cualquier política, sin subordinarse a ningún partido. Su fin es auxiliar a todos cuantos sufren; a eso debe restringirse. De allí el principio de la unidad, pues resultaría ilógico y contradictorio que en un solo territorio, existiera más de una Sociedad Nacional de la Cruz Roja.

Por último, de las relaciones entre las sociedades entre sí, resaltan los principios de la igualdad entre ellas, pues se trata de una institución por esencia individualista; y toda sociedad goza, en el plano del derecho y en lo internacional, de una absoluta igualdad. Entre ellas predomina también el lazo de la solidaridad, pues teniendo el mismo objetivo, han creado entre ellas contactos recíprocos que consagran su ayuda mutua y que internacionalizan la base de acuerdo con la cual actúan.

Esta la idea, estos los principios conforme a los cuales se ha desenvuelto la institución, corresponde ahora decir algunas cosas respecto a su evolución histórica. La idea de Dunant contó con la maquinaria que proporcionó el Comité de los Cinco (17-II-1863) Su propósito fue el de socorrer a los heridos, y en una Conferencia internacional celebrada ese mismo año (26-X) se crearon las Sociedades Nacionales, se aceptó el emblema y se fincó el principio de la neutralidad e inmunidad del personal de la Cruz Roja. Una Conferencia de plenipotenciarios de los gobiernos reúnese en Ginebra en 1864, y establece en forma permanente lo que hasta entonces había sido objeto de reglamentos ocasionales. Allí se dispone la igualdad de los heridos, el respeto por la inmunidad de quienes asistan a esos heridos, y el reconocimiento de la Cruz Roja, cuya universalidad queda abierta mediante la posibilidad de sucesivas adhesiones. Una ley viva se creaba y se abría brecha a los principios humanitarios en el derecho internacional, como casi medio siglo antes lo intentara Castlereagh en la Declaración que prohibía la trata y que hizo el Congreso de Viena.

La primera Conferencia Internacional de la Cruz Roja tiene lugar en 1867 y en 1875 se establece el CICR. Estos años adveran su evolución hacia un terreno que supera las sectas del cristianismo y que supera asimismo la geografía europea. Con el apoyo de la Santa Sede se hace cristianísima; con el advenimiento de Turquía -y la adminisión de los emblemas del león rojo y de la media luna roja- se universaliza. Muchas de las ideas humanitarias encuentran cabida en las conferencias de la Haya (como lo fue, especialmente, la Convención de 1907 sobre los prisioneros de guerra). La Liga le prestó a la Cruz Roja su explícito apoyo y esta coadyuvó con aquélla por medio de varios actos internacionales que procuraban ir más allá en la humanización de la guerra: el Protocolo de Ginebra de 1925, por el que se prohibe la guerra con armas gaseosas y bacteriológicas; la Convención de Ginebra de 1929 relativa, otra vez, al trato debido a los prisione-

ros de guerra. Durante la primera y la segunda guerras, sus ingentes y constantes esfuerzos propendieron a poner en práctica su inspiración, y reorganizada que fue en 1928, podemos decir que desempeñó un papel fundamental para atemperar un tanto la miseria humana que produjeron esas inmensas hecatombres.

La labor de la Cruz Roja en el terreno individualmente humanitario ampliamente la justifica. Pero no menos importantes son sus trabajos en pro del derecho humanitario. Desde 1920 se observa un descuido del derecho de guerra: se consideraba esta como proscrita, o como superada por la seguridad colectiva. De hecho quedaba un peligroso hueco que el CICR ha procurado incesantemente cubrir. Ejemplo de ello fueron el Protocolo y Convención ginebrina de los veintes. Y la segunda guerra no impidió que el CICR prosiguiera sus esfuerzos para el desarrollo de convenios humanitarios y en pro del perfeccionamiento concomitante de las normas del derecho de gentes. Desde 1945 empezó a trabajar en firme para obtener un derecho humanitario post-bélico. Los estudios preliminares fueron suplementados por reuniones de expertos y por la XVII Conferencia de la Cruz Roja (Estocolmo, 1948). Con ello se presentó un patrón único que fue el que se discutió y aprobó en el curso de la Conferencia que en 1949 tuvo lugar en Ginebra.

Establecer los cimientos de un derecho humanitario, lo más completo posible, y antes de que existieran dificultades entre los países victoriosos: era esta la idea matriz. Tratábase de la aplicación de principios a casos por entonces hipotéticos. Esos principios concretaban la concesión, por parte del derecho de gentes y a la persona humana, de una mejor defensa contra los rigores de la guerra. Se revisaron por consiguiente tres antiguas convenciones; se estableció una nueva y se obtuvo, como resultado de la Conferencia de Ginebra de 1949, la aprobación de cuatro grandes convenios, los cuales norman todo lo hasta ahora aceptado como derecho internacional humanitario. Contamos por consiguiente con el Convenio de Ginebra para aliviar la suerte de los heridos y enfermos de las fuerzas armadas en campaña; el Convenio de Ginebra para aliviar la suerte de los heridos, enfermos y náufragos de las fuerzas armadas en el mar; el Convenio de Ginebra relativo al trato de los prisioneros de guerra; y el Convenio de Ginebra relativo a la protección de personas civiles en tiempo de guerra. Todos ellos llevan la fecha del 12 de agosto de 1949.

Hubo el propósito de desarrollar y agrupar en ellos las disposiciones de alcance general: las condiciones de aplicación y su duración; el carácter inalienable de los derechos protegidos; la misión de las potencias protectores; las actividades y privilegios del CICR; la represión de las infracciones que, sin mencionarlo, lleva consigo importantes adiciones a la concepción de los crímenes de guerra.

El primero de los convenios mencionados continúa el primer paso dado por la Cruz Roja en la reglamentación de los efectos de las hostilidades: el Convenio de 1864. Dentro de marcos tradicionales establece el respeto a todo militar herido o enfermo, y la inmunidad del personal y material que les preste auxilios; se enumeran las categorías de personas que serán asimiladas a las fuerzas armadas y se enumeran los actos prohibidos respecto a esos militares heridos y enfermos. Lo relativo al personal sanitario y religioso ha sufrido profunda reforma, pues se acepta la posibilidad de que este personal sea retenido para cuidar a dichos prisioneros de guerra.

En el segundo de los Convenios hallamos una prolongación del primero a un medio diverso, así como su adaptación a él, lo que particularmente se revela -- por la categoría especial de los náufragos. Una mayor libertad se otorga al personal sanitario, y se observa mayor cuidado respecto a los buques hospitales.

Respecto al tercero de los Convenios mencionados, se toma en especial -- consideración el considerable aumento del fenómeno del cautiverio en la guerra moderna. La clara norma de que el prisionero de guerra no es un criminal queda en -- debido relieve; y el propósito general es sin duda el de lograr substraer el régimen bélico de violencia a individuos que no tienen porqué quedar dentro de él. El Convenio de 1929 se encuentra revisado en numerosos puntos, como resultado de los nuevos métodos bélicos. La capacidad para reclamar la calidad de prisionero de -- guerra, por ejemplo, sugre un incremento; éste proviene del deseo de traducir, en disposiciones expresas la interpretación razonable que hubiera debido darse, pero que no se dió, al de 1929. Busca asimismo una solución satisfactoria a problemas que no pudieron serlo dentro de la segunda guerra mundial. Y anhela llegar a una ley cuya aplicación, por más variada que pueda serlo dentro de la abigarrada variedad de campamentos de prisioneros, quedará incólume en cuanto a sus elementos humanitarios esenciales.

Hay abundantes precedentes respecto al cuarto Convenio; pero este significa un progreso importante en el desenvolvimiento del derecho humanitario. Su -- fin es claro: el de asegurar, en pleno fragor de la guerra, el respeto general a la dignidad de la persona humana. Deja en pie, al efecto, el Reglamento relativo a las leyes y costumbres de la guerra (La Haya 1907); este establecía reglas elementales en apoyo de principios relativos a las obligaciones del ocupante de restablecer el orden público, fundándose en el respeto al individuo y a sus convicciones, y evitando el pillaje y la proclamación de penas colectivas.

Mas el hecho que este Convenio encara sin duda proviene de la guerra actual; pues los civiles quedan sujetos, de modo casi idéntico que las fuerzas armadas, a los peligros y consecuencias de la contienda. Descansa -tal y como lo expresara el proyecto franco-finlandés de Preámbulo- "en los principios eternos del -- derecho que constituyen el fundamento al mismo tiempo que la salvaguarda de las-- civilización". Y su propósito es "garantizar el respeto de la dignidad y del valor de la persona humana, colocando fuera de todo atentado los derechos que, por esencia, le son inherentes y las libertades sin las cuales pierde su razón de ser".

Como prohibiciones principales encontramos la de los atentados contra -- la vida, la dignidad y la integridad corporal de los seres humanos, la toma de -- rehenes, las deportaciones, y las sentencias pronunciadas -así como las ejecuciones llevadas a cabo- sin un juicio previo y con las garantías judiciales indispensables. Protege a toda persona que en un momento cualquiera -y de cualquier -- manera- se encuentra en poder de una de las partes en el conflicto; o bien de una potencia ocupante de la cual no son ciudadanos. Se preocupa por la protección general de las poblaciones contra ciertos efectos de la guerra; por instituir zonas y localidades sanitarias, de seguridad, y zonas neutralizadas; también de la protección a la infancia y del intercambio de noticias famibiares.

No podemos decir que estas Convenios se ostenten sin defectos, o que respeten tan sólo el ideal prístino de la protección al individuo. Pero si fortalo--

cen, aumentan y consolidan lo mucho que en derecho humanitario, y desde su crea-- ción, han realizado los muchos hombres que tras la senda de Dunant, han hecho lo posible por atemperar uno de los grandes males de la humanidad. Dentro del mal -- mismo de las contiendas internacionales, han hecho lo más que han podido.