

# *Paz y conflicto en la sociedad internacional*

Modesto Seara Vázquez



FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

SERIE

ESTUDIOS 6

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Modesto Seara Vázquez

# Paz y Conflicto en la Sociedad Internacional

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO,  
México 1969

## PRESENTACIÓN

La dirección de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales ha decidido lanzar una nueva serie de publicaciones con el propósito primordial de contribuir a la mayor difusión de las disciplinas científicas que a esta institución toca impartir.

No se trata, sin embargo, de una colección más. Por las características que se le han dado, se observará su novedad y peculiaridades. En primer lugar, se ha escogido el sistema de offset, con los propósitos de asegurar una mayor rapidez en la impresión de las publicaciones y, por otra parte, se trata de mantener bajos los costos para facilitar su adquisición por los estudiantes, a quienes, principalmente, va dirigida la serie. El interés por el bajo costo de los libros no deberá implicar descuido en la presentación. Nuestras publicaciones mantendrán un nivel aceptable de legibilidad y una presentación pulcra que faciliten su amplia difusión.

La serie que ahora iniciamos estará destinada a cumplir eminentemente una difusión de servicio al estudiante y lector preocupados por las disciplinas político-sociales. Espera superar los viejos e incompletos apuntes de cátedra, no sólo de pobre presentación sino a menudo dispersos e incompletos y, cuestión esencial, sin la garantía de la revisión del profesor. No obstante, no se pretende aun entrar en el terreno de libro propiamente dicho -demasiado formal en ocasiones y casi siempre a precios muy elevados- y sobre todo, donde no es posible tratar temas de actualidad inmediata tanto por los plazos casi siempre largos de impresión, como por la renuencia de los autores a lanzarse a publicar una obra sin el tiempo que requiere una investigación seria, de la cual debe responder plenamente. ¿Cuántos libros han quedado en estado de proyecto por esta situación?

Esta serie dará a los autores la oportunidad de presentar, de un modo un tanto informal, un trabajo ya terminado que pueda someterse, sin embargo, a las críticas de colegas y lectores, con el fin de preparar una futura obra en forma impresa.

El hecho de que nuestras publicaciones vayan destinadas primordialmente a los estudiantes no quiere decir que sólo pretendan quedarse en ese ámbito. Por el contrario es propósito de esta serie llegar a esa zona marginal de lectores que, interesados en temas políticos y sociales, retroceden ante la lectura o la compra de libros que por la solemnidad de la presentación o por su precio, pueden parecer demasiados formales o inaccesibles.

La serie se inicia, por el momento, con cuatro colecciones:

1. Estudios, en la que se incluirán trabajos originales de carácter monográfico o general.
2. Lecturas, en donde se publicarán volúmenes o recopilaciones de artículos de diversos autores, capítulos importantes de diferentes obras con el fin de recoger lo más importante en torno a un tema concreto. Con esto se pretende simplificar el trabajo del lector, revisando para -él la labor de selección y evitándole el trabajo, que además requiere un criterio formado, de eliminar lo que hay de poco valor o lo que es repetitivo en la totalidad de las obras seleccionadas. Naturalmente, los textos pueden ser reimpressiones o bien capítulos originales especialmente solicitados para el caso, y aún traducciones.
3. Documentos, en los que se pretenderá ofrecer las fuentes originales y acostumar al lector a utilizarlas ya en forma seleccionada, ahorrando así al estudiante el trabajo de la búsqueda, en algunos casos difícil o imposible, de ciertos textos.
4. Bibliografías, por último, quizá la serie de carácter más académico, destinada a facilitar la labor de investigación, ofreciendo las publicaciones más importantes en torno a un tema.

Creemos que con el desarrollo de estas cuatro colecciones, las necesidades más inmediatas de los estudiantes y de la facultad se irán cubriendo. El tiempo y el apoyo que seguramente encontrará este esfuerzo en las autoridades y, en general, entre los miembros de la comunidad, harán lo demás, pues cualquier obra universitaria requiere de la colaboración y el entusiasmo de todos sus miembros.

“POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU”

Enrique González Pedrero  
Director

## NOTA PRELIMINAR

Ofrecemos a continuación, una serie de artículos dedicados a las relaciones internacionales, en sus aspectos jurídicos y políticos. Todos ellos, excepto el primero, fueron previamente publicados en revistas o periódicos, según la relación que va al final.

Constituyen una parte de lo que hemos escrito entre 1967 y 1968, y fueron seleccionados atendiendo al interés que creemos pueden tener, o al hecho de que se encuentran agotados. Algunos de ellos, como el relativo al desarme o el de la crisis dominicana fueron reeditados ya, pero se agotaron de nuevo.

El propósito inicial era de refundir los artículos poniéndolos al día; tenía ese criterio el mérito de ofrecer trabajos de mayor actualidad, pero ofrecía varios inconvenientes, entre ellos el de perderse la perspectiva del momento en que fueron escritos, y el de que la actualización de algunos de ellos, como el del desarme, por el detalle con que en la primera parte se había procedido, habría dado al trabajo dimensiones inaceptables. Por otra parte, nos pareció interesante someter al juicio del lector ya con cierta perspectiva histórica, los juicios previamente formulados por nosotros en el momento de la redacción de los artículos.

Solo hemos creído conveniente escribir, especialmente para este volumen, un artículo introductorio, en que recogemos algunas de nuestras experiencias en la enseñanza de las relaciones internacionales, en torno a la teoría concentracionista de las relaciones internacionales, o, en términos más generales, de los procesos de concentración, típicos de las relaciones sociales. Esta teoría la hemos ido desarrollando en los últimos años, habiéndola expuesto en clases y conferencias, desde 1965; en realidad, el interés con que ha sido acogida (por ejemplo, la discusión provocada en C.E.I.S.A., en Madrid, en mayo de 1967, después de la conferencia en que la expusimos, se prolongo por cerca de tres horas) me ha obligado a una autocrítica continua que me había impedido hasta ahora decidirme a ponerla en forma escrita. De modo muy esquemático la ofrecemos a continuación, sin desarrollar los argumentos en pro, ni rebatir los que se han formulado ya en contra. Para facilitar la publicación se han omitido todas las notas que me hubiera gustado acompañar. En algunos casos las ideas expuestas son únicamente hipótesis de trabajo, todavía no confirmadas en forma experimental ni por ninguna investigación, cosa que esperamos hacer en el futuro próximo.

Los trabajos que constituyen este volumen fueron previamente publicados en las revistas y diarios señalados a continuación:

1. Esbozo de una teoría concentracionista de las relaciones internacionales (no fue publicado previamente).
2. “La política exterior de Estados Unidos....” (Cuadernos Americanos, México, N. 3, 1966).
3. “Vietnam...”(El Universal, México, 3-10-17 de mayo de 1968).
4. “Análisis del conflicto entre China y la URSS”, (Cuadernos Americanos, N. 3, 1964).
5. “La coexistencia pacífica”(Cuadernos Americanos, N. 4, 1964) .
6. “El fin del maniqueísmo internacional”(Cuadernos Americanos, N. 5, 1964).
7. “El Congo...”(Cuadernos Americanos, N. 3, 1961).
8. “La evolución del problema del desarme” (Mirador cultural, México, N. 1, 1962; reimpresso en Compostela, México, 1964).
9. “Dictamen jurídico sobre la crisis dominicana” (Mañana, México 3 de julio de 1965; también en Le Socialiste, París, 5 de agosto de 1965).
10. “La IX reunión de consulta....” (Revista de la Facultad de Derecho de México, N. 58, 1965).

11. “La urgencia como elemento de la legítima defensa internacional” (Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México, N. 55, 1966).
12. “La conferencia de Viena...” (Revista de la Facultad de Derecho de México, N. 43-44, 1961).
13. “Los conflictos de la ley nacional...”(Comunicaciones Mexicanas al VII Congreso Internacional de Derecho Comparado, México, 1966).
14. “El acceso de los individuos...”(Comunicaciones Mexicanas al VI Congreso Internacional de Derecho Comparado, México, 1962).

Para la presente publicación, los trabajos fueron ordenados según un criterio, más o menos arbitrario, de afinidad de temas. Varios de los artículos van seguidos de algunos párrafos que se han añadido para actualizarlos un poco; al de Vietnam se le han adicionado las notas de pie de página.

## ESBOZO DE UNA TEORÍA CONCENTRACIONISTA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

### 1. Antecedentes

La sociedad internacional actual se configura a partir de la terminación de la Segunda Guerra Mundial con sus características típicas. Es verdad que pueden y deben estudiarse algunos fenómenos previos (comunismo soviético, y nacionalsocialismo y fascismo) para entender los orígenes de algunos elementos protagonistas de la política internacional actual, pero eso si se desea comprender el por qué, ya que para el cómo, basta la segunda postguerra.

La conclusión del conflicto bélico de 1939-1945, lleva pronto a la disolución de la alianza contra natura entre las democracias occidentales y las socialistas. Del sistema de preguerra sobreviven únicamente dos gigantes, que aparecen de pronto como únicas potencias capaces de tomar decisiones con relativa libertad. Los demás países, sin capacidad económica, y mucho menos militar, para seguir un camino independiente, deben resignarse a la elección de campo, y aun esa elección es a veces puramente formal. El sistema bipolar en torno a los dos centros de poder, Estados Unidos y la Unión Soviética, funciona de modo diverso: el bloque occidental formado en torno a la potencia americana, agrupa un conglomerado disímil de países de democracia tradicional, o de dictaduras de diverso tipo, con todos sus gobiernos proclamándose defensores de los valores de la civilización occidental; el bloque oriental quedó constituido por los países de democracia popular, bajo la rígida disciplina de la obediencia a los dictados del Partido Comunista de la Unión Soviética, que se encontraba encabezado por Stalin.

Se llegó así a un maniqueísmo internacional, a una división del mundo en buenos y malos, que impuso una visión totalitaria de las relaciones internacionales, proyectada en muchos países al plano de las relaciones políticas internas.

En esta lucha de valores político-morales, absolutos y opuestos, la neutralidad era imposible, y los puros, en ambos campos, imponían sus criterios que normalmente resultaban en un fanatismo atroz; comunismo con fidelidad canina a Moscú, o anticomunismo militante, esas eran las dos únicas alternativas que se iban perfilando.

En el plano de la estrategia global, el arma atómica daba a los Estados Unidos una ventaja inicial muy apreciable; pero los métodos relativamente primitivos de transporte con que contaba, en una primera etapa, no hacían de ella el arma total o decisiva que se nos quiso hacer creer que era, y la enorme superioridad del ejército soviético como ejército clásico, mantenía el equilibrio de fuerzas.

En ese primer período, cuyo fin presagia en 1953, la muerte de Stalin, se habían presentado ya síntomas de la deteriorización del sistema internacional bipolar (Yugoslavia y la India, son los ejemplos típicos); pero cuando se presentaron fueron interpretados más como una excepción al sistema en vigor que como un antecedente de lo que estaba por venir.

#### A. La descomposición del sistema bipolar

Parecía que el sistema bipolar iba a durar si no eternamente, por lo menos un largo periodo de la historia; sin embargo, y en forma gradual, fueron manifestándose dos fenómenos principales que socavaron los cimientos de la bipolaridad.

1) El surgimiento de nuevos países a la vida independiente, con un fuerte sentimiento nacionalista, nacidos de la descolonización. Esos países se mostraron sumamente desconfiados de todo arreglo que pudiera poner en entredicho su soberanía, y a esta actitud la ayudaban, por una parte, el hecho de que siendo antiguas colonias, las metrópolis que les habían concedido la libertad habrían tenido grandes dificultades si osaran inmiscuirse en su vida interna, o en la política exterior, de tales países, ya que inmediatamente surgiría la acusación de colonialismo. Por otra parte, la URSS consideraba la independencia de las colonias como una victoria sobre los países occidentales así que no deseaba forzarlas, suponiendo que tuviera el suficiente poder para ello, a alinearse en su campo, en lo que, por añadidura, correría el riesgo de ganarse el calificativo de colonialista, poniendo en entredicho toda su táctica anticolonial. Estos países, nuevamente independientes, fueron entonces formando el llamado grupo de los países no comprometidos, neutralistas, o del Tercer Mundo, calificaciones extraordinariamente ambiguas, como el concepto mismo que se trataba de definir. En realidad esos términos describían una situación negativa: el no sometimiento a las directivas de ninguna de las dos superpotencias; pero incluso el grado de independencia de los países del Tercer Mundo era sumamente variado, y podían distinguirse a los pro-occidentales (Costa de Marfil, República Malgache, Tailandia, etcétera) y los pro orientales (RAU, Tanzania, Argelia, etcétera), en posiciones que a menudo cambiaban.

2) El resquebrajamiento de los bloques. La ruptura de la disciplina del bloque oriental se inició con el cisma yugoslavo de 1948, y prosiguió con el XX Congreso del Partido Comunista de la Unión Soviética, cuando Jruschov abrió la Caja de Pandora de la lucha contra el culto a la personalidad y la condena al stalinismo. Con razón o sin ella, China tomó como pretexto los excesos del antistalinismo para desafiar la dirección soviética del comunismo internacional, arrastrando consigo en el primer momento a Albania, y produciendo la división de prácticamente todos los partidos comunistas del mundo. En la misma línea debe situarse al policentrismo, que dio la justificación teórica a los países de la órbita comunista para intentar una ruta, relativamente independiente, hacia el socialismo; los límites de esa independencia, cuando se trata de países cercanos a la URSS, quedaron de manifiesto en el caso de Checoslovaquia.

En cuanto al bloque occidental, la ruptura de la disciplina se produjo de modo evidente, también, con Francia como uno de los elementos más díscolos, desde el momento en que el general De Gaulle tomó el poder, en 1958. Desde entonces se vio al órgano político-militar más importante del occidente, la NATO, entrar en una crisis muy peligrosa, propiciada por la disminución de la tensión inter bloques.

A esta ruptura de la disciplina inter bloques no era ajeno tampoco el renacer de un nacionalismo evidentemente anacrónico, pero sumamente eficaz en manos de los políticos con poca imaginación y con poco sentido de la historia, o con poco interés en orientar a sus países hacia un futuro mas grande.

## B. La formación del Tercer Mundo

Originalmente fundada en una actitud eminentemente negativa (la oposición a la disciplina de los dos bloques), los países neutralistas empezaron a tener conciencia de los elementos que los unían: las mismas necesidades, los mismos problemas angustiosos del subdesarrollo, y no tardaron en tomar conciencia de la pertenencia a una misma clase de naciones, frente al grupo de países desarrollados.

Tanto en reuniones de carácter jurídico, de las que puede ser un ejemplo la Conferencia de Viena sobre Relaciones e Inmunities Diplomáticas, como en las de carácter económico, ejemplificadas por las reuniones de la Conferencia de Comercio y Desarrollo de las Naciones Unidas (celebradas en Ginebra en 1964, y en Nueva Delhi, en 1968), los países pobres se encontraron en muchas ocasiones ante un frente unido de los desarrollados.

En este contexto, el problema del subdesarrollo y dicho en términos más humanos, del hambre, produjo un acercamiento de los países que pedían con urgencia una solución. Se saltaron las barreras ideológicas y se empezaron a formar dos bloques de naciones, definidos sobre bases económicas: el de los países desarrollados, que designaremos como capitalistas según nuestra propia terminología (países principalmente exportadores de productos manufacturados, de capital y de tecnología), y los países pobres, o proletarios (exportadores básica atente de materias primas, y sometidos al imperialismo capitalista y tecnológico). Con ello las fronteras de bloque, que se habían mantenido de norte a sur, tendieron cada vez más a situarse, en términos generales, de este a oeste, poniendo de manifiesto que la auténtica diferenciación se producía entre el norte, más desarrollado, y el sur, donde se encontraba situada la mayoría de los países subdesarrollados. Al mismo tiempo, se ha iniciado una especie de ósmosis política entre los países socialistas y los occidentales, y mientras el occidente se socializa, los países del ex bloque oriental se van liberalizando, respondiendo a la mejoría de las condiciones económicas, que les permiten un abandono de la rigidez política.

### C. La lucha de clases internacionales

De la conciencia de una estratificación internacional, tal como la que hemos señalado, al planteamiento de una lucha de clases internacionales, no había más que un paso; sin embargo éste no fue franqueado, y los intentos más o menos tímidos, esbozados con el aliento de algunos dirigentes (las conferencias de El Cairo y de Belgrado, o las “nuevas fuerzas emergentes” de Sukarno), se quedaron en proyectos abortados. Las razones del fracaso del Tercer Mundo son múltiples, y pensamos analizarlas en otra ocasión; el hecho es que hacia 1965 se produce el derrumbamiento total de la idea a través de diversos factores que ponen fuera de combate a sus principales exponentes y defensores: derrocamiento de Nkrumah, pérdida del poder por Sukarno, muerte de Nehru, disminución considerable del prestigio de Nasser, envejecimiento de Tito y enriquecimiento de Yugoslavia, etcétera, etcétera. De ese modo el movimiento centrífugo que había debilitado a los bloques oriental y occidental, se hizo sentir también en el del Tercer Mundo, desarticulándolo totalmente.

Desde 1954 habíamos estado elaborando lo que creía sería una teoría de las relaciones internacionales, acabaría concretándose hacia 1960 en la teoría de la lucha de clases internacionales, expuesta por nosotros en repetidas ocasiones en la cátedra y en conferencias en diversos países.

Para la enunciación de esa teoría partíamos de la afirmación de que el hambre es el problema crucial al que se enfrenta la humanidad. Como explicación de esa injusticia internacional encontrábamos el desigual reparto de las riquezas entre las naciones, que había llevado a una diferenciación casi insalvable entre países ricos y pobres. Mediante la compra de productos manufacturados, podíamos comprobar que los países pobres estaban cooperando al desarrollo de los ricos, ya que en el precio de esos productos pagaban los salarios mayores de los países exportadores, además de los beneficios de empresa, etcétera. Por otro lado, con sus materias primas a precios irrisorios y obtenidas pagando salarios bajos, también subvencionaban de modo indirecto a los países ricos. Como en todos los procesos comerciales, la ventaja económica conseguida por los ricos, hacía sumamente difícil, y en la mayoría de los casos imposible, que los países pobres pudieran, en un régimen de libre comercio internacional, llegar a alcanzar a aquéllos. Las estadísticas probaban claramente que el abismo entre la clase capitalista de naciones y la proletaria se iba ampliando progresivamente, en lugar de disminuir.

Al hacer el análisis de las soluciones propuestas, llegamos a la conclusión, por demás evidente, de que la ayuda internacional, económica o técnica, bilateral o multilateral, no era suficiente para el fin propuesto. Todos los estudios realizados probaban que quedaba muy por debajo del nivel mínimo recomendado. Por otro lado, pudimos apreciar que no sólo los países capitalistas no estaban concediendo

la ayuda necesaria, sino que era seguro que no iban a concederla nunca, con el fin de evitar que los países a quienes se trataba de ayudar pudieran convertirse en competidores. Una regla elemental de autopreservación impedía a los países ricos llevar la ayuda internacional al nivel adecuado para actuar satisfactoriamente, ya que entonces acabaría convirtiéndose en rivales a los países asistidos. Esta actitud negativa ante el subdesarrollo se puso en evidencia cuando se trataron de encontrar soluciones diferentes de la ayuda: estabilización de los precios de las materias primas a un nivel justo, mejora de los términos del comercio internacional, participación en los adelantos de la tecnología moderna, etcétera. Mientras las medidas propuestas se mantuvieran al nivel asistencial, de caridad internacional, los países capitalistas estaban dispuestos a cooperar, pero en el momento en que se planteaban soluciones efectivas, de justicia social internacional, entonces retrocedían. A nadie debe sorprender eso: la caridad es mucho más cómoda, y al mismo tiempo que permite al dador presumir de buena persona y tranquilizar su conciencia, no afecta de modo grave, ni siquiera efectivo, su seguridad económica. Por eso no es de extrañar que los Estados Unidos, por ejemplo, prefieran una ayuda económica (ayuda relativa, ya que ése es un pintoresco modo de llamar al préstamo monetario, que es la forma que la ayuda internacional efectivamente toma en la inmensa mayoría de las veces) en el cuadro de la Alianza para el progreso, que la estabilización de los precios de las materias primas, medida que en un año daría a Hispanoamérica beneficios superiores a los que le concede la Alianza en varios años, con el inconveniente de que en este último caso se debe devolver el dinero prestado.

Si el problema del subdesarrollo se presentaba con las características de urgencia a que nos hemos referido, y si las soluciones adoptadas no eran las adecuadas, ni podía esperarse de los países desarrollados que de ellos salieran, no quedaba a las naciones proletarias sino el buscarlas en ellas mismas. Y se llegaba así a una verdad elemental, tanto en las relaciones internacionales como en las relaciones individuales: los privilegios no los abandona nadie graciosamente; la historia prueba que siempre ha habido que arrancarlos mediante la fuerza. Podría preguntarse, como nos lo han hecho a menudo, si los países subdesarrollados no carecen de la fuerza mínima requerida para una empresa de tal envergadura. Independientemente del hecho de que, grande o pequeña, la fuerza con que ellos mismos cuentan será el único medio a su disposición, debemos señalar que la actuación conjunta de los países proletarios les daría una fuerza increíble a la hora de los regateos. Era necesario entonces que ellos se unieran, o por lo menos se coordinaran, hicieran inventario de sus recursos y planearan una política conjunta frente a los países capitalistas, en la que tendrían lugar preeminente el control de los precios de las materias primas de exportación y de los productos manufacturados, disminuyendo así la presión de las economías poderosas sobre las de menor resistencia.

En el grado de pauperización en que se encuentran los países subdesarrollados, las consecuencias de una guerra económica (él otro tipo de guerra, por razones que no vamos a analizar ahora, no se produciría) serían mucho más llevaderas que para los países desarrollados, por motivos de orden social, político e incluso cultural.

Una objeción a menudo formulada se refería a la dificultad de conseguir una acción conjunta de los países proletarios. Sería fácil responder con el paralelo del ámbito interno, ya que si bien es cierto que los trabajadores no siempre han actuado de conjunto (más verdad es que siempre han actuado con grandes divisiones), la coordinación relativa de sus esfuerzos es lo que les ha conseguido las ventajas sociales de que hoy gozan, ya que si se hubieran atendido a la bondad del capitalista, aviados estarían. Es decir, que incluso en el caso de que los países proletarios no pudieran conseguir una coordinación absoluta, de todos modos reforzarían su posición, al aumentar su fuerza mediante una coordinación limitada o esporádica.

Así planteada, no cabe duda que la teoría de la lucha de clases internacionales nos satisfacía políticamente: ante una situación de injusticia, y cuando fallan los procesos de cambio más o menos pacíficos, hay que recurrir a la fuerza de las armas (aquí totalmente descartada) o de la economía (los pobres poseen la fuerza del número). Sin embargo, a comienzos de 1965, el desmoronamiento de esa

entelequia llamada pomposamente Tercer Mundo, nos mostró varios de los errores cometidos al hacer el análisis: en primer lugar, sobrevaloramos a los dirigentes del Tercer Mundo, y aunque con respecto a África habíamos anunciado ya (en los cursos de invierno de 1961) un proceso de “latinoamericanización” inevitable (formación de nuevas burguesías nacionales, golpes de estado militares, etcétera), no pensamos en su generalización a los países del Tercer Mundo. Ahora nos parece inevitable que los dirigentes revolucionarios de la independencia, instalados en el poder, se petrifiquen y se aburguesen, olvidando los intereses nacionales, pero utilizando el nacionalismo anacrónico como salvaguardia de una situación de clase a nivel estatal. Se torpedea con ello tanto la actuación intra-regional, echando a pique los proyectos de integración regional, de búsqueda del desarrollo mediante el apoyo mutuo, como los intentos de actuación en bloque frente a los países desarrollados.

En segundo lugar, nuestra teoría de la lucha de clases internacionales, más que como una teoría sobre algo que científicamente se espera que va a ocurrir, se nos aparece como un programa político, sólo diferente de las simples utopías por el hecho de que en su formulación hemos tenido en cuenta una serie de realidades económicas. En este sentido, la primera parte del análisis es válido todavía y nos lleva a la conclusión de que el desarrollo no viene ni podrá venir por la acción, supuestamente caritativa, de los países ricos, sino por la acción reivindicativa de los mismos países

## 2. La sociedad internacional del presente

En la actual sociedad internacional se observan características contradictorias, rasgos paradójicos de lo que parece ser un retroceso histórico, y es sin embargo un elemento de avance: nos referimos a la disgregación de los bloques (occidental, oriental y tercer mundo) y a un renacer temporal del nacionalismo, que parecía condenado a desaparecer rápidamente hace unos años. Si a eso se añade un aparente resurgir del sistema de alianzas del pasado siglo, junto con un declinar de las ideologías en vigor en las dos décadas anteriores, podríamos vernos tentados de sacar conclusiones apresuradas y erróneas, en el sentido de pensar en un reforzamiento del Estado nacional, y en un restablecimiento de los sistemas políticos internacionales del siglo XIX.

Una interpretación más correcta nos llevaría a considerar los fenómenos descritos como un progreso; en efecto, el mantenimiento de los bloques, daba a la sociedad internacional una rigidez intolerable, impidiendo los procesos de concentración más allá de las fronteras de bloque, e incluso desvirtuando dentro de los bloques el sentido mismo de ese proceso de concentración, que se orientaba a finalidades estrictamente políticas y de defensa, minorizando los procesos de integración económica.

Rota la disciplina de bloque, los Estados se liberan un poco de las ataduras políticas, y pueden responder mejor a los estímulos económicos. Los procesos concentracionistas internacionales se facilitan así, y lo que aparecía al principio como un renacer del nacionalismo es, en realidad, el establecimiento de las condiciones necesarias para su desaparición definitiva. Viéndolo desde una perspectiva más crítica, no hay duda de que el nacionalismo se presenta actualmente como un fenómeno anacrónico, justificado únicamente (explicable, sería quizá más exacto) en los países recientemente independizados. Las instituciones políticas y sociales se justifican en la medida en que sean reflejo de la realidad social y respondan a necesidades auténticas, ofreciendo soluciones adecuadas. La realidad social ha exigido instituciones cada vez más amplias para poder resolver problemas de una complejidad creciente. La historia es en este sentido un proceso de concentración del poder, en instituciones que abarcan un número creciente de individuos, cubriendo un territorio más amplio. Atribuir al Estado nacional la función de término de ese proceso de concentración es arbitrario y falso. Las necesidades económicas del hombre moderno no pueden ser resueltas en el marco estrecho del Estado; es verdad que se pueden buscar soluciones mediante acuerdos entre Estados, tratando de preservar la soberanía estatal, y así se está haciendo; pero también es verdad que entonces aparece de modo clarísimo la ineficacia del Estado, institución ya no solo superflua, sino perjudicial que frena, en lugar de facilitar, los procesos de la

sociedad moderna. En este punto, no cabe justificación actual de la institución Estado nacional, y el renacer del nacionalismo sólo puede explicarse como un fenómeno aparente, de carácter artificial y, por ello, de vida efímera.

La desaparición del Estado nacional no debe provocar sentimentalismos equivocados, puesto que su existencia actual, como fase intermedia en el proceso concentracionista del poder, a escala universal, sólo prueba que la humanidad se encuentra en una situación bastante primitiva. Filosófica y políticamente, es absurda la imagen del mundo dividido en grupos antagónicos. No es ningún consuelo que en los últimos años la antropología haya venido a demostrarnos que ciertos impulsos agresivos del hombre responden a necesidades vitales, mientras que otros pueden ser corregidos por ser antinaturales, y sólo observables en el hombre, mientras no se dan en el resto de los animales. Decimos que eso es pequeño consuelo porque el hombre presume de ser, además de animal, racional, y las ciencias sociales tratan justamente de exaltar el elemento racional como modo de neutralizar algunas de las manifestaciones más animales. El problema de la guerra debe sacarse ya del terreno de la moral y llevarse al de la lógica; así llegaremos a la conclusión muy lamentable de que el hombre hace guerras no porque sea malo, sino simplemente porque es estúpido, porque es incapaz de basar sus relaciones de grupo en elementos racionales.

La desaparición del Estado ha sido preconizada por I numerosos utopistas, más grandes por su idealismo que por su conocimiento de la realidad política de los pueblos; sin embargo, en el momento presente es indudable que esa institución es inadecuada para las necesidades humanas. Un proyecto de unificación expuesto por un utopista, o incluso por un político, puede mover a risa; pero cuando existen necesidades económicas que exigen soluciones específicas, éstas acabarán imponiéndose, sin ayuda de políticos, y si alguno de estos especímenes trata de oponerse al proceso concentracionista, acorde con la marcha de la historia, como le ocurre ahora al general De Gaulle respecto al proceso europeo occidental, lo más que podrá conseguir es frenar un poco el proceso, pero al final resurgirá con la nueva fuerza que le da el crecimiento de las necesidades, del desajuste entre la realidad y las instituciones.

Nos parece una perogrullada afirmar que el momento actual ya no corresponde al Estado nacional, sino al regionalismo que, más adelante, va a llevar al Estado continental.

### **3. La teoría concentracionista de las relaciones Internacionales**

#### **A. Los procesos de concentración**

Todo proceso político se caracteriza primaria y fundamentalmente por tender a la concentración de poder. Pueden encontrarse diferencias en los métodos y en las finalidades perseguidas; pero la acción política supone siempre, necesariamente, la tendencia a la concentración del poder. Los sujetos de acción política, individuales o institucionales, conscientemente o no, se orientan a la ampliación del círculo de dominio; y esta constante concentracionista se puede encontrar tanto en el ámbito interno como en el internacional. Debe señalarse que la tendencia a la concentración de poder no quiere decir que se consiga en todas las ocasiones; a menudo no ocurre así, o bien porque una institución ha sido concebida con carácter limitado y no puede aspirar a ampliar su dominio, o bien porque la coexistencia de otros sujetos rivales impide esa ampliación; pero dejando aparte el hecho de que, incluso en el ámbito de jurisdicción propio, la institución o el individuo puede realizar una extensión cualitativa de poder a costa de sus propios jurisdicionados, no cabe duda de que existirá una tensión derivada del equilibrio de fuerzas que se encuentran neutralizadas, al menos temporalmente.

La observación de este hecho, tan simple, de los procesos concentracionistas como inherentes al proceso político general facilita mucho, una vez que por el vencimiento de su validez universal se le ha elevado a ley general, el análisis y el conocimiento de la realidad política interna e internacional.

El proceso concentracionista evoluciona según una serie de circunstancias diversas, que pueden facilitar, o frenarlo temporalmente, pero nunca detenerlo en forma definitiva. La aceleración o disminución del ritmo de concentración puede depender de los sujetos de acción política, pero la realidad social será la condicionante básica, y cuando se dan circunstancias favorables a la concentración de poder, el sujeto se encontrará en la imposibilidad absoluta de impedir que la concentración acabe produciéndose; cuando esos elementos favorables son de carácter económico, la oposición al proceso concentracionista se vuelve prácticamente imposible, porque las realidades económicas facilitan el consenso.

En el ámbito internacional podremos encontrar la ejemplificación de la teoría de los procesos concentracionistas de modo muy claro.

Sin desear ahondar más por el momento en esta teoría, en la que hay todavía muchos ángulos oscuros, vamos a tratar de hacer una proyección de la realidad internacional al futuro próximo, para ver cuál es la posible evolución de la sociedad internacional.

La utilización de los procesos concentracionistas como marco de referencia para el estudio de la política internacional, nos ha dado resultados sumamente interesantes, que creemos podrían obtenerse también en el ámbito interno, si se aplicaran adecuadamente.

## **B. concentracionismo Internacional**

La dislocación del Tercer Mundo había reducido la teoría de la lucha de clases internacionales a la categoría de programa político, carente de posibilidades de realización

Tratando, a principios de 1965, de encontrar un punto de partida para una nueva teoría, válida para el estudio de las relaciones internacionales, llegamos a la observación de un hecho, en apariencia de consecuencias limitadas, que acabaría llevándonos al camino más justo de un análisis objetivo de la realidad internacional. Dentro de la movilidad que ha caracterizado (consecuencia de la aceleración de los procesos sociales, típica de nuestra época) a las diversas situaciones atravesadas por la sociedad internacional, en los años transcurridos desde la terminación de la Segunda Guerra Mundial, aparece una constante que se ha mantenido firme en todo el periodo analizado: la expansión del capital norteamericano por todo el mundo. Han surgido y se han resuelto crisis sumamente graves, ha aumentado y disminuido el ritmo de la actividad económica en varias ocasiones, han tomado el poder en muchos países gobiernos poco favorables al capital extranjero, pero, a la larga, todas las circunstancias adversas han sido siempre vencidas y el capital invertido por los Estados Unidos en el mundo se ha ido extendiendo a un ritmo creciente. Esto impresionaba mucho más si contemplábamos las dificultades de la integración económica europea y en otras zonas. Preocupados por lo que a primera vista nos pareció una conquista del mundo por el capital americano, tratamos de ver si había algo más profundo en todo este proceso, y llegamos a la conclusión de que un capitalismo mundial eminentemente norteamericano no iba a producirse. En efecto, la expansión de las sociedades americanas en otros países llevaba consigo un proceso de desnacionalización, que se manifestaba en tres aspectos:

a) Desnacionalización por el capital. Es impresionante observar con qué lógica actúa el capitalista; mientras el movimiento laboral agota energías discutiendo bizantinismos absurdos (mal endémico de la izquierda en general), el capitalista responde siempre a un estímulo elemental: el de la ganancia del capital.

Ante la avalancha de capital extranjero americano el capitalista trató, en una primera etapa, de defenderse mediante los recursos fáciles de las medidas de protección y un chauvinismo económico, a largo plazo suicida. Pero la razón del éxito de las empresas americanas no era la protección de la potencia

de su Estado, sino algo mucho más elemental: su mayor eficiencia comercial y la superioridad de la tecnología a su servicio, resultado de una mayor racionalidad en el enfoque de la empresa económica (mejor administración, planeación del futuro, promoción de la investigación científica, etcétera). Enfrentado con un enemigo tan poderoso, el capitalista local pronto vio que el combate era desigual y el resultado bastante incierto para él. Ante ello reaccionó como era de esperar: si lo que le interesaba era obtener un beneficio, ¿qué importancia podía tener si lo obtenía con una empresa nacional o con una extranjera?; mejor que combatir a la empresa extranjera era unirse a ella y participar de sus beneficios. En lugar de luchar con las gigantescas empresas americanas, disputándose el reparto de los mercados, lo más racional (desde el punto de vista de la lógica capitalista) era unirse a la empresa, y así no había lucha por el mercado, sino participación en él, desde dentro. Este análisis ha sido bastante descuidado por los que se dedican al estudio de las relaciones internacionales, que han puesto demasiado el acento en la conquista de Europa (por ejemplo) por el capital americano, y no se han fijado en que, al mismo tiempo (aunque temporalmente en menor medida) el capital europeo occidental se iba introduciendo en las empresas americanas. Si es verdad que el capital de las empresas americanas en Europa aumentó de 1,700 millones de dólares a 20,000, en el periodo de 1950 a 1967, también lo es que la tendencia ha disminuido, y se considera que en 1968 las nuevas inversiones americanas en Europa serán 4% inferiores al promedio de los últimos años; mientras que las inversiones europeas (en plantas industriales y equipo situados en Estados Unidos) aumentaron de 2,200 millones a 7,000 millones en el periodo antes indicado (1950-1967) ; se estima que en 1968 llegarán a 10,000 millones de dólares.

Los países europeos que poseen inversiones mayores en Estados Unidos son (en millones de dólares):

1. Gran Bretaña	2,900
2. Holanda	1,400
3. Suiza	949
4. Alemania Occidental	247
5. Francia	247
6. Suecia	217
7. Bélgica	193

Con ello es evidente que el capital se desnacionaliza y en la medida, en que la empresa se extiende a través de fronteras diversas, al actuar como grupo de presión según sus propios intereses, dado que esos intereses ya no son propiamente nacionales, sino, utilizando la terminología de Jessup, transnacionales, distorcionarán en un sentido internacional los elementos que intervienen en la formulación de las políticas exteriores (y, naturalmente, nacionales). Estas grandes empresas desnacionalizadas no sirven a ningún interés nacional sino al suyo propio; pensar lo contrario sería otorgarle a la empresa económica una moralidad y un sentido nacional del que ciertamente carece.

Pero, en último término, esta desnacionalización de la empresa, a través de su expansión, es un hecho reconfortante, pues sería sumamente peligroso que hubiera una coincidencia entre los intereses de empresa y los nacionales, cuando detrás de la empresa se encuentra un país de las proporciones de los Estados Unidos, por ejemplo.

b) Desnacionalización por la producción. En la determinación de la política de la empresa tiene gran importancia la situación del mercado. Cuando la empresa acude al mercado nacional este es el que se toma en cuenta para las decisiones. Si el mercado se amplía y abarca países distintos, éstos deben ser tomados en consideración, y puede ocurrir que la expansión de la empresa en mercados extranjeros, al llegar a cierto punto, los haga pesar más que el nacional.

Las condiciones nacionales habrán, en ese caso extremo, perdido una parte importante de su influencia sobre la empresa, y no es exagerado hablar entonces de desnacionalización de la empresa, por razón de la producción, en grado correlativo a la importancia de su mercado exterior.

c) Desnacionalización por la gestión. Una regla de oro de la empresa internacional es la de imitar al camaleón, con el fin de adaptarse al medio y pasar desapercibido tanto como sea posible, para evitar el trato discriminatorio dispensado a las empresas no nacionales. Con ese fin, no sólo se suele introducir en la denominación de la empresa algún nombre relacionado con el país donde se encuentre la sucursal, sino que en el reclutamiento del personal se da cierta preferencia a los naturales del país, sobre todo en los puestos más o menos relacionados con las relaciones públicas. Además, y por razones económicas obvias, una parte importante del personal subalterno también será reclutado entre los nativos. Este aumento de personal extranjero, correlativo a la expansión de la empresa, contribuye también, en no poca medida, a su desnacionalización.

Al haber descuidado estos aspectos de la expansión internacional de las empresas se ha puesto demasiado el acento en la influencia y el poder del capital de Estados Unidos. En realidad, los grupos de presión internacionales de carácter económico han actuado, en ocasiones, sobre la política exterior de los Estados Unidos, deformándola y llevando a aquel país a actuar contrariamente a sus intereses nacionales.

Las grandes empresas, por razones muy claras de carácter económico, seguirán extendiéndose por todo el mundo, concentrándose según las condiciones económicas lo aconsejen, y las trabas legislativas y administrativas nacionales lo permitan.

Las empresas y los países de menores proporciones tratarán de escapar al dominio asfixiante de esos gigantes, pero la lucha será en vano. En plena segunda (¿tercera?) revolución industrial, la tecnología es indispensable para la supervivencia económica, y la empresa moderna es una empresa altamente tecnificada, — que sólo puede concebirse a una escala tan grande que no puede darse (excepto en sectores concretos de la economía) más que en países grandes, en territorio, población y recursos naturales. La industria con un grado de tecnología muy alto (que es la verdaderamente rentable, puesto que es la que da beneficios y paga sueldos elevados), como la atómica, supersónica, espacial y de los computadores, sólo puede concebirse cuando existe una concentración de recursos, posible únicamente en las superpotencias.

Los países pequeños (y lo son todos, con excepción los dos grandes) que *se* empeñen en mantener su independencia nacional, lo que estarán haciendo es asegurar su sometimiento económico a los grandes, puesto que ya no se puede ser independiente económicamente (que es tanto como decir independiente a secas) dentro de los límites de las fronteras nacionales, suficientes para una economía de preguerra, pero absurdas en el momento presente. La superación del nacionalismo se impone, y es aconsejable emprenderla a través de la integración regional. Llegarán con una pesada responsabilidad, ante la historia, los dirigentes nacionales que no comprendan que ya no es posible ser grandes políticamente si se siguen manteniendo las dimensiones físicas actuales. En este orden de cosas, la grandeur, de Francia, con que sueña De Gaulle, una grandeza basada en el mantenimiento estricto de la soberanía nacional, es una quimera total; Francia no puede ser grande sino como parte de una Europa integrada. La impotencia nacional se ha visto cuando los países industriales europeos occidentales (al fin y al cabo con economías poderosas) han tenido que coordinarse en los cuatro sectores industriales antes citados.

Pero lo más interesante es observar cómo las grandes empresas multinacionales, siguiendo la dinámica que les es propia, se mantienen en el camino de la integración, creando una red de intereses multinacionales, cada vez más densa, que va apresando a los países, y que en un momento dado, por tratarse de realidades económicas inescapables, producirán la creación de las superestructuras políticas adecuadas, llevando inevitablemente a la integración universal (vía la integración regional), momento en

que el concentracionismo internacional habrá culminado, aunque persistirán los procesos concentracionistas que se dan también en el interior de los sistemas independientes actuales (Estados).

Paralelamente a este proceso concentracionista se desarrollarán dos luchas: una, de carácter internacional, mantenida por los países de menor potencia económica, que deben luchar por mejorar las condiciones de su participación en el proceso general; y otra, al nivel nacional, de las clases proletarias, cuyos elementos se irán tecnificando cada vez más, y que tendrán que mantener su lucha tradicional contra el capital, lucha que se irá suavizando según se aumente su participación en los beneficios de la empresa.

Entrando ya a los terrenos de la especulación (o de la política fiction, según los términos anglosajones) el Estado del futuro, el Estado regional o el universal, será un Estado altamente tecnificado, cuyo gobierno tendrá unas posibilidades de control del individuo simplemente aterradoras. La dictadura de los científicos y técnicos no será una posibilidad remota, y para evitarla se requerirá una serie de garantías muy sólidas, porque la sed de poder no se agota con la satisfacción de las necesidades humanas.

En fin, y para concluir, deseamos llamar la atención sobre la integración cultural universal en vísperas de experimentar una aceleración extraordinaria con la implantación de las redes mundiales de televisión y el abaratamiento del transporte aéreo. Se va hacia la “unilengua”, la “unicultura” en general, y los románticos del nacionalismo ya pueden empezar a revisar sus concepciones trasnochadas. La igualdad del hombre sólo puede tener significación y sentido en la unidad política de la humanidad.

Como prudente reserva deseamos, naturalmente, señalar que nuestras conclusiones respecto a la integración universal de acuerdo con el proceso concentracionista sólo son válidas si no hay antes una desintegración. . . atómica. Pero en esto también el hombre es dueño de su propio destino, y con su conducta probará si efectivamente, como se ha designado a sí mismo, se trata del homo sapiens o, como empezamos a temer, le corresponde mejor el calificativo de homo stultus.

## LA POLÍTICA EXTERIOR DE ESTADOS UNIDOS

### COMENTARIOS CRÍTICOS

Estados Unidos es el país que ofrece al economista moderno el campo ideal para sus sueños: una extensa región, en la parte templada, rica en recursos naturales y con una población creciente, pero no demasiado abundante. La realidad americana ofrece una prueba viva a los economistas que sueñan con el país modelo, de crecimiento continuo, y de recursos inmensamente mayores que la población que soportan. La economía de Estados Unidos se desarrolla, en efecto, en este vasto territorio, que es autosuficiente, y podría seguir viviendo al mismo ritmo sin necesidad de contactos comerciales con, los demás países de la tierra.

Estas condiciones dan al país la posibilidad de elaboración de su política exterior sin tener que sufrir distorsionamientos, que las realidades económicas imponen a otros menos afortunados. Parecería entonces que Estados Unidos podría elaborar y poner en práctica una política exterior de acuerdo con sus deseos y con sus intereses, que su economía les permite no entrar en colisión con los de los demás países del mundo.

Y sin embargo, este país es uno de los mayores enigmas, en lo que al enjuiciamiento de su política exterior se refiere. Para los hispanoamericanos, los Estados Unidos serán el país tirano que ha hecho pesar sobre ellos, constantemente, el peso de la injusticia yanqui; para otros, sobre todo en el occidente europeo, los Estados Unidos son el país generoso cuya inexperiencia histórica los lleva a inconsistencias y a empresas en que lo único que logran es ofrecer la imagen de un país que posee la rara habilidad de enajenarse a sus amigos, a pesar de sus buenas intenciones, y de no atemorizar a sus enemigos, a pesar de su fuerza y sus recursos ilimitados.

Pero si las opiniones difieren sobre las causas de la desastrosa imagen que los Estados Unidos han terminado por ofrecer al mundo, son unánimes en considerar que los resultados son desastrosos. Las causas profundas de tal situación están lejos de haber sido determinadas. No trataremos nosotros tampoco de emprender un estudio que requeriría dimensiones superiores a un artículo y vamos a limitarnos en este trabajo a anotar una serie de consideraciones en torno a la idea general de la política exterior de los Estados Unidos.

#### **Derecho internacional y política internacional**

Toda tentativa de justificación de la política exterior<sup>1</sup> de los Estados Unidos ha sido basada en el derecho internacional. Los Estados Unidos, según sus defensores, respetan en cada una de sus actuaciones internacionales las normas del derecho internacional: la acción en Corea fue en aplicación de las decisiones de las Naciones Unidas; el bloqueo de Cuba fue un acto de legítima defensa bajo el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas; la intervención armada en Viet Nam es un acto de legítima defensa

---

<sup>1</sup> Entre la enorme masa de estudios, de diversas tendencias y contenido, que se han publicado sobre la política exterior de Estados Unidos, podemos citar los trabajos de W. REITZEL y otros: United States Foreign Policy, 1945-1955. 1956; G. A. ALMOND, The American People and Foreign Policy. 1950; F. TANENBAUM, The American Tradition in Foreign Policy. 1955; D. PERKINS, The American-Approach to Foreign Policy. 1952; F. MORLEY, The Foreign Policy of the United States. 1951; G. F. KENNAN, Realities of American -Foreign Policy. 1954.

colectiva, con Estados Unidos y los demás aliados acudiendo en ayuda de Viet Nam, que sufre la agresión de las fuerzas invasoras del norte, tratándose, en suma, de garantizar el ejercicio del derecho de autodeterminación de los pueblos, según el Presidente Lyndon B. Johnson acaba de declarar en su mensaje sobre el estado de la Unión.<sup>2</sup> Así podría seguirse en cada una de las acciones internacionales de los Estados Unidos, a las que siempre se les encuentra una explicación jurídica.

Lo grave es que, como muchas veces es humanamente imposible defender jurídicamente la actuación de un país ha asumido las responsabilidades de los Estados Unidos, sus defensores, que comienzan fundamentando su defensa en razones jurídicas, acaban siendo públicamente desarmados y teniendo que reconocer la falsedad de su punto de partida, con lo cual siembran la desconfianza sobre su país, haciendo que cualquier intento de justificación posterior, sobre bases distintas, de interés político, esté de antemano condenado al fracaso.

La experiencia histórica nos ha enseñado que los principios de Derecho Internacional han sido utilizados fines opuestos, incluso para cubrir una agresión, y cuando falta una autoridad internacional superior, o cuando esa autoridad superior se ve paralizada por los defectos del sistema, como es el caso con el Consejo de Seguridad, por causa del derecho de veto, los Estados no tienen a veces más remedio que actuar, para evitar perjuicios graves a sus intereses nacionales.

Pero si la actuación del Estado puede explicarse en términos de política internacional en esos casos, no buscarse siempre una justificación jurídica, cuando esa justificación es obviamente imposible; el Derecho Internacional, en efecto, como conjunto de reglas obligatorias para los Estados, no acepta las interpretaciones que cada bando quiere darle. Es cierto que muchas veces las normas son un poco oscuras, o las situaciones de hecho, y entonces el debate es admisible; pero pensar que, como no hay autoridad superior, cualquiera puede interpretar el Derecho internacional a su antojo es un error grave que se pone en evidencia cuando surge la discusión entre especialistas, como suele ocurrir en las discusiones con juristas de los Estados Unidos, de la Unión Soviética.<sup>3</sup>

La política internacional, por el contrario, es la ciencia de los hechos, y en ella lo que cuentan son los resultados. En ella lo importante es evaluar los hechos para ver en qué forma el país de que se trata obtiene ventajas de diverso orden en la escena internacional. Incluso el político internacional debe tener en cuenta consideraciones de orden moral o jurídico, so pena de elaborar una política exterior que lo llevaría a enfrentarse a todos los países del mundo, temerosos de la continuación de esa política de poder, que pudiera colocarlos como objetivos de conquista en un futuro más o menos próximo.

Este error de pretender defender lo indefendible mediante el Derecho Internacional es la causa de que el ciudadano americano, sometido al continuo bombardeo de una propaganda para consumo interno, que le enseña que su país actúa siempre respetando el Derecho Internacional en general y la Carta de las Naciones Unidas en particular, cuando se le demuestra sin lugar a dudas que ése no es el caso, y que su país es culpable de serias violaciones del Derecho internacional, reaccione con una afirmación de desprecio a un sistema normativo que los coloca en el plan de acusados.

---

<sup>2</sup> “We fight for the principle of self determination, that the people of South Viet Nam should be able to choose their own course...” “The people of all Viet Nam Should make a free decision on the great question of reunification, and this is all we want for Viet Nam.” Presidente L. B. JOHNSON, “State of the Union”, New York Times, 13 de enero, 1966, p. 14.

<sup>3</sup> El jurista que trate de defender a los Estados Unidos se verá en serias dificultades si trata de justificar jurídicamente acciones en Viet Nam, la República Dominicana, Cuba, etc. Lo mismo le ocurrirá al que trate de defender a la Unión Soviética en algunas acciones del pasado, como la de Hungría, de 1956.

Claro que, ante la fuerza, el derecho internacional es impotente, como lo es el derecho interno; pero el país que lo viola se coloca en el papel de delincuente internacional,<sup>4</sup> y eso tiene más importancia de lo que los militaristas de ciertos países quieren reconocer. En efecto, todos los países, grandes o pequeños, deben darse cuenta de la importancia que tiene el ajustarse lo más posible al Derecho en su actuación internacional; esta afirmación es tanto más válida para los Estados Unidos, cuanto que sus dirigentes proclaman que Objetivo de su política exterior es la defensa de principios del orden internacional, y sus embajadores recorren incansablemente el mundo, proclamando la necesidad de que el derecho internacional sea aplicado y respetado. Si los Estados Unidos actúan en forma contraria a ese derecho que proclaman respetar, y deben acabar por reconocerlo, las explicaciones de carácter político que a posteriori tratan de encontrar, van a convencer a muy poca gente de que quien primero los engañó es sincero después.

Si, molestos por los límites que el Derecho internacional les fija, suponen que pueden permitirse el lujo de actuar a su gusto, y prescindir de sus amigos, ya que poseen lo único que cuenta, que es la fuerza, no tardarán en darse cuenta de su error, ya que la fuerza tiene sus límites, incluso para países que poseen la capacidad física de destruir al mundo en cuestión de segundos.

### **Los límites de la fuerza al servicio del interés nacional**

El ciudadano medio de los Estados Unidos, consciente de la enorme fuerza de su país, no puede comprender la dificultad de los problemas en que su país se ve envuelto, puesto que para resolverlos sería suficiente poner en acción los medios con que cuentan. En este razonamiento simplista hay una parte de verdad, ya que es evidente que los Estados Unidos tienen una potencia económica,<sup>5</sup> con la correlativa fuerza militar, que deja a todos los países muy atrás. Hasta hace algunos meses, la propaganda de los países comunistas, Unión Soviética y China, había hecho creer a muchos que los Estados Unidos pronto iban a ser alcanzados por aquéllos y que incluso en algunos aspectos de la técnica y la economía, como en lo relacionado con la investigación y la conquista del espacio, la Unión Soviética había ya sobrepasado a los Estados Unidos. La realidad ha aparecido más tarde, con el fracaso del “gran salto hacia delante” en lo que a la China se refiere, y con la evolución de los acontecimientos, a partir de aquel 4 de octubre de 1957, tan amargo para los americanos que se encontraron de pronto con que el país que su gobierno y las agencias de información les habían presentado como un país bárbaro y atrasado, era capaz de lanzar un satélite de las proporciones del Sputnik I, en comparación con la ridícula toronja que ellos mismos colocarían, con trabajos, tres meses después.

---

<sup>4</sup> MORGENTHAU tiene razón cuando dice que “to deny that international Law exists at all as a system of binding legal rules, -flies in the face of all the evidence”; sin embargo al describir al Derecho Internacional como un “primitive type of law”, no da importancia adecuada a la sanción, a veces poco clara, pero en ocasiones muy importante (sobre todo en la época actual, en que los países deben esforzarse en presentar una imagen favorable de su política exterior) que impone la opinión pública mundial al país que ha cometido una violación grave del Derecho Internacional. Esa sanción de la opinión pública mundial puede llegar a significar la anulación de largos años de paciente labor de penetración ideológica, y no hay que olvidar que los países dedican grandes recursos y trabajo a su propaganda en el extranjero; la pérdida de esos recursos y ese trabajo, por anulación de los resultados, puede llegar a alcanzar proporciones serias y convertirse en una auténtica sanción. (Ver MORGENTHAU, Politics Among Nations, 1965, pp. 277 y ss.).

<sup>5</sup> El producto nacional bruto de los Estados Unidos, ha sido estimado para el año de 1966 entre 715 y 720 mil millones de (Time, 31 de diciembre de 1965, pp. 64-65). Ver también YUAN-LI WU, The economy of Communist China. 1965.

Aquel incidente, que tuvo la virtud de revelar al pueblo americano una parte de la verdad que se había monstruosamente deformado, respecto a la Unión Soviética, produjo el efecto contrario, creando de ella una imagen falsa, como el inmenso coloso ya plenamente desarrollado, y capaz de sobrepasar a los Estados Unidos en poder económico y potencia militar. La extraordinaria habilidad histriónica de Nikita Jruschov fue factor decisivo en esta aceptación colectiva, a la escala mundial, de la sobrevalorización de la Unión Soviética.

La verdad ha ido apareciendo últimamente, cuando Brezhnev y Kosiguin reorientaron la política de la Unión Soviética, abandonando la política de prestigio y los objetivos a largo plazo por una política más realista y con finalidades más inmediatas.<sup>6</sup>

Pero, otra vez, los Estados Unidos corren el riesgo de no estimar en lo debido la fuerza de la Unión Soviética; esto aparece evidente al observar la continua insistencia con que los expertos militares realizan estudios de la industria militar de la Unión Soviética con la conclusión de que el ejército soviético es manifiestamente inferior al de los Estados Unidos, y aunque ello pudiera ser verdad se olvidan de que la Unión Soviética todavía cuenta con los medios necesarios para destruir totalmente a los Estados Unidos, y al mundo lo cual es suficiente, o debe ser suficiente, para hacer reflexionar a los dirigentes del Departamento de Estado o del Pentágono que pudieran perder la paciencia y quisieran ver a los Estados Unidos utilizando todo su poder en los numerosos conflictos con el mundo comunista..., o no comunista.

La actual relación de fuerzas entre los dos colosos lleva a aceptar como indiscutible que si la Unión Soviética tiene la posibilidad de destruir a los Estados Unidos una vez, los Estados Unidos pueden destruir a la Unión Soviética cincuenta veces. ¿Es ello razón para que los ciudadanos de los Estados Unidos duerman tranquilos?

El empate del terror lleva a la lógica consecuencia de limitar la utilidad práctica de la utilización de la fuerza<sup>7</sup> a aquellos casos en que el adversario no la utiliza, ya que en caso de que esto suceda, el resultado último de lo que ha convenido en llamarse “escalada” (o progresión creciente de la mutua reacción armada) sería la destrucción total de la humanidad; así la única posibilidad que les queda a las grandes potencias nucleares es el suicidio colectivo.

La afirmación, como la atribuida a Mao Tse-tung, de que los países con gran población no deben preocuparse, ya que si unos cientos de millones de seres humanos son destruidos, siempre quedarán algunos cientos para continuar la política de los vencedores, es no sólo demencial e inmoral sino también totalmente desprovista de fundamento, según los científicos se empeñan en explicar a la humanidad: después de una guerra nuclear universal, los más afortunados habrán sido aquellos que fueron eliminados en el primer ataque, y los sobrevivientes envidiarán su suerte. En esta perspectiva aparece como tragicómica e infantil la construcción de refugios antiatómicos a los que los hipotéticos

---

<sup>6</sup> Según la opinión de los técnicos, la momentánea disminución— clon del ritmo de crecimiento de la economía soviética se debe \* en gran parte al retraso experimentado en la agricultura, en especial en el desarrollo y explotación de las tierras vírgenes de Siberia. La dificultad (de carácter puramente técnico, y que no nada que ver con el sistema político y económico) encentra son los vientos helados, que congelan la superficie de la tierra, e impiden la penetración del agua.

<sup>7</sup> Un estudio crítico del poder militar en relación con el interés nacional puede encontrarse en el clásico NORMAN ANGELL, *Great Illusion*, 1913. Ver también los trabajos más recientes I. S. BLACKETT, "Nuclear weapons and defense: Comments on Kissinger, Kennan, and King-Hall" en *International Affairs*, Oct. de 1958, pp. 421-434; N. A. KISSINGER, *Nuclear weapons and foreign policy*, 1957; F. O. MUKSCHE, *The failure of atomic strategy: A proposal for the defense of the West*, 1959; A. SLIGHTER, "The delicate balance of terror", en *Foreign Affairs*

ocupantes no podrán llegar nunca antes del ataque nuclear y cuando lleguen, si llegan, ya estarán contaminados y condenados irremediamente a morir.

Los políticos que se creen realistas, al pretender fundar la política exterior de los Estados Unidos exclusivamente en la inmensa fuerza de que disponen, cometen el grave error de que no valoran sus limitaciones, y su práctica anulación, como consecuencia de la fuerza (inferior, pero suficiente) de la Unión Soviética. Esta mutua anulación de la fuerza introduce elementos políticos importantes en las relaciones internacionales, que permiten a las potencias de segundo orden representar en la política internacional un papel superior en importancia a su fuerza real.

En efecto, tenemos que admitir que las dos superpotencias tienen la posibilidad de destruir al mundo, pero debemos suponer que no están muy interesadas en suicidarse. Ahora bien, al descartar la utilización ilimitada de su fuerza, deben recurrir a otros medios para apoyar su política exterior, y entre ellos la propaganda ocupa un lugar prominente; como la propaganda está destinada a ganar la voluntad de los demás países, puede suponerse que lo que éstos piensen cobra una gran importancia; de ahí que deban ser tenidos en cuenta en la formulación de la política exterior, aún por países cuya fuerza les habría permitido prescindir de ellos en circunstancias diferentes.

En conclusión, pensar que los Estados Unidos podrían resolver sus problemas internacionales sin más que emplear la fuerza de que disponen es una falacia, que reposa en el más completo desconocimiento de la situación internacional y de un principio básico en las relaciones internacionales: la fuerza de un país no es un dato que puede evaluarse aisladamente, sino en función de la fuerza de otros países, y entonces aparecería muy clara la relación de desigualdad Estados Unidos > Unión Soviética se convierte en una relación de igualdad, EE.UU.= URSS que nulifica ambos términos, cuando la potencia menor adquiere la posibilidad de destruir a la mayor, ya que esa posibilidad de destrucción total del adversario es el límite máximo de fuerza a la que puede aspirar un país; de ahí en adelante la fuerza que se adquiera ya no será útil, puesto que a nadie puede matársele dos veces.<sup>8</sup>

### **Los medios de la política internacional en la edad nuclear**

En la consecución de los fines que han fijado a su política internacional los Estados Unidos deben seleccionar cuidadosamente y sopesar los medios que van a utilizar.

La fuerza, como hemos señalado antes, debe descartarse como elemento principal en las relaciones internacionales, puesto que tiene unos límites muy determinados.<sup>9</sup> La búsqueda de la influencia política en los países debe realizarse por otros medios, de carácter político o económico, ambos bajo la rúbrica general de lo que puede convenirse en designar como guerra psicológica o de propaganda.

Los Estados Unidos, en la guerra de propaganda, han escogido el título de defensores del Derecho, de la democracia y de la libertad; la Unión Soviética ha tomado el de defensora del proletariado y de los intereses de los pueblos frente a las clases opresoras. Dentro del contexto de la coexistencia pacífica, la competición por la hegemonía mundial se ha planteado, al menos nominalmente, como una competición entre sistemas económicos y políticos, cuyo ejemplo es ofrecido a los demás países como muestra del camino que deben seguir. El efecto propagandístico estará entonces en relación directa con: 1) La fidelidad de las potencias a sus respectivos sistemas.

---

<sup>8</sup> Ilamamos X a la posibilidad que un país tiene de destruir al adversario, podemos considerar para todos los efectos prácticos que,  $X = 2X = 1,000 X = NX$

Todo el poder superior a X es potencial desperdiciado.

<sup>9</sup> T.K. FINLETTER, Power and policy: U.S. Foreign Policy and Military Power in the Dirigen Age, 1954.

2) El resultado práctico, traducido en términos de progreso económico y político, que cada país experimenta, y que puede atribuirse al funcionamiento del sistema implantado.

Los Estados Unidos pueden, sin lugar a dudas, mostrar los extraordinarios resultados de una economía en expansión ininterrumpida en los últimos años, que ha llevado al país a un grado de prosperidad sin paralelo en la historia. Esto deberá favorecer su política exterior.

Sin embargo, en el primero de los puntos señalados antes, los Estados Unidos han actuado en forma incoherente y contradictoria, que ha perjudicado gravemente al prestigio del país en el extranjero, traduciéndose en derrotas diplomáticas y los ha llevado, a veces, a encontrarse solos, abandonados por los que consideraban sus aliados.

Ante este abandono por sus amigos, los Estados Unidos reaccionan, al menos por conducto de la prensa, que es la que forma la opinión pública, con una actitud de desprecio hacia quienes dejan cómoda e irresponsablemente, sobre sus hombros, la carga de la salvaguardia de la civilización occidental. Los demás países no comunistas son colocados en el rango de amigos de conveniencia, que no comprenden la magnitud de la generosa tarea que los Estados Unidos se han echado encima, y que, además, suelen olvidar con demasiada frecuencia los generosos sacrificios que para el pueblo americano significa la ayuda extranjera. Para el americano medio, el país que acepta la ayuda americana, y no apoya después a los Estados Unidos en cada uno de sus programas de política exterior, queda convertido en un traidor.<sup>10</sup>

Esta común actitud proviene de uno de los defectos fundamentales en la vida política americana: la falta de información sobre el mundo exterior, y la deformación sistemática y monstruosa que de los acontecimientos en los demás países realizan la prensa y los medios populares de difusión, principalmente la televisión. Para ser lógica, la política exterior de los Estados Unidos deberían tomar como base auténtica lo que constantemente pregona o, en caso contrario, cambiar los principios de esa política, para evitar que en otros países los apliquen al juzgar la práctica americana en sus relaciones internacionales; aplicación de la que los Estados salen muy a menudo mal parados.

La Carta de las Naciones Unidas figura en primer lugar como exponente de la ordenación jurídica universal a cuya defensa los Estados Unidos se han consagrado, y los principios en que se insiste particularmente son los de la libre determinación de los pueblos, el respeto a la soberanía territorial y a la independencia política de los pueblos, etc. Además, y en otro terreno, los Estados Unidos aparecen como campeones de la democracia representativa y de los derechos humanos. Es que muchos discutirían el concepto de democracia y preferirían las llamadas democracias socialistas, pero no hay duda ninguna de que la inmensa mayoría de los pueblos que no están bajo régimen comunista aceptarían el concepto que teóricamente los Estados Unidos ofrecen de democracia: el libre juego de las opiniones políticas y posibilidad, para cada pueblo, de elegir libremente a sus gobernantes.

Si los Estados Unidos lucharan en todas partes del mundo por estos principios, habrían conservado la popularidad y el afecto y admiración que se ganaron en la Segunda Guerra Mundial. Lo grave es que se han lanzado serie de acciones internacionales, que son la negación de la misma de los principios que pregonan, concretándose y simplificando su política internacional, en torno a la idea simplista del anticomunismo. No acaba de entrarles en la cabeza que el mundo se siente cada vez menos interesado en el anticomunismo; por dos razones; 1) La evolución profunda que ha experimentado el comunismo:<sup>11</sup> a)

---

<sup>10</sup> W. A. BROWN y R. OPIE, *American Foreign Assistance*, 1953; R. F. MIKESSELL, *United States Economic Policy and International Relations*, 1952; B. R. MORRIS, *Problemas of American Economic Growth*, 1961.

<sup>11</sup> Ver M. SEARA VÁZQUEZ, "Análisis del conflicto entre la — y la URSS"

ruptura de la unidad comunista, al nivel de los Estados, con la oposición China-Unión Soviética, y al nivel de los partidos al formarse en todo el mundo partidos que siguen la tendencia de la Unión Soviética, o la tendencia China; b) disminución considerable de la peligrosidad comunista ante los ojos de los burgueses occidentales, al liberalizarse los regímenes comunistas a partir de la desestalinización,<sup>12</sup> y al renunciar a la política de expansión dinámica, y pasar a la coexistencia pacífica, dando a los partidos comunistas una gran independencia (en muchos casos absoluta) respecto a Moscú, y convirtiéndolos en partidos cada vez más nacionales. 2) Esta disgregación y repliegue del mundo comunista, en lo que a sus métodos de acción se refiere, aparecen contrastados con una actuación más intensa de los Estados Unidos, que han hecho sentir su presencia en todas las partes del mundo, provocando la desconfianza de sus más fieles aliados, particularmente entre los pueblos, que pueden contemplar las más recientes hazañas de la diplomacia y el ejército del país que se dice salvador del Occidente.

¿Como se va a considerar válida la política de Estados Unidos como defensores de la democracia? ¿Como podrán explicar las alianzas con Franco, o con Stroessner y otros dictadorcillos de Hispanoamérica y otros lugares del mundo? ¿Es que esperan que un demócrata español se conmueva ante los llamamientos a la defensa de la libertad por parte del país que da apoyo a quien se la ha arrebatado? ¿A qué auténtico demócrata dominicano van a conmovier esos llamamientos, cuando vienen del país que truncó el movimiento nacional para la restauración de la Constitución, en nombre de un anticomunismo irracional?<sup>13</sup>

Si los Estados Unidos están por la democracia y por la libertad, la inmensa mayoría de los países estarán con ellos; si lo único que desean es que el mundo los apoye en la lucha anticomunista entonces van a encontrarse solos muy pronto. Puede ser aceptable y conveniente que impidan por los medios a su alcance las agresiones exteriores, del orden que sea, pero no pueden impedir nunca que un país se dé el régimen que desee, incluso el comunista; lo contrario sería negar el principio mismo de la democracia, y rechazado el comunismo podrían rechazarse cualquier otro movimiento de izquierda, con lo cual la política exterior de los Estados Unidos ya no sería anticomunista sino contraria al progreso político y social; claro que ya podemos empezar a preguntarnos -si no será lo que está sucediendo con la política exterior del coloso americano.

¡Nada podría ser más sarcástico: el joven país americano, lleno de tradiciones democráticas y orgulloso de sus avances en todos los órdenes de la vida, convertido en el guardián de la pretendida virginidad de unas instituciones democráticas prostituidas por el servicio a los intereses más reaccionarios!

Si lo que se busca es la auténtica defensa de las instituciones democráticas y del Derecho Internacional, la política exterior debe estar basada fundamentalmente en esos principios; y la sinceridad debe ser uno de los elementos principales de la política exterior tal como los Estados Unidos deben plantearla.

La ayuda exterior tiene que ser concebida de acuerdo con la finalidad que se trata de perseguir: o ganar la buena voluntad, y entonces están de más las condiciones políticas, o comprar el apoyo político para un problema determinado, y en ese caso, obtenido el apoyo, que es el precio que el país beneficiario de la ayuda tiene que pagar, los Estados Unidos no deben pretender agradecimiento alguno.

---

datos interesantes sobre la situación en la URSS, el libro de V. MEIER, Fassade und Wirklichkeit der Sowjetunion, 1965.

<sup>12</sup> G. SKILLING, Communism, National and International; Eastern Europe After Stalin, 1964. Como ejemplo de país comunista que ha alcanzado una gran libertad de acción internacional, y una independencia mayor que muchos países del llamado mundo libre, puede ofrecerse a Rumania; ver D. FLOYD, Rumania; Russia's dissident ally, -1965.

<sup>13</sup> Ver. M. SEARA VÁZQUEZ, "Dictamen Jurídico sobre la crisis dominicana."

En la realidad, la política exterior de los Estados Unidos, nos muestra un cuadro totalmente distinto, en lo que se refiere a los medios utilizados en su política exterior: se pregonan principios de Derecho internacional, particularmente los contenidos en la Carta de Las Naciones Unidas, y se les viola inmisericordemente cuando el caso se presenta; se pretende defender la democracia, y se da apoyo a los dictadores en forma sistémica, de tal modo que el mejor título para ser aceptado como amigo de los Estados Unidos, es el de ser un país sometido al régimen de dictadura, mucho mejor si es militar, y lo de anticomunista, eso ya es la declaración rutinaria que equivale al “credo” de los miembros del mundo occidental, y que sirve para distinguir las dictaduras buenas de las dictaduras malas; la ayuda internacional se presenta como una obra generosa, pero cuando alguno de los beneficiarios no sigue la línea fijada se le reprocha la falta de consistencia y de lealtad, y así a nadie puede extrañar que se afirme que los programas de ayuda exterior de los Estados Unidos no son concebidos en función de la necesidad de los pueblos sino del beneficio político que los Estados Unidos pueden obtener de ella.

En concreto, en lo que a los medios de la política internacional se refiere, podemos concluir que, reducida la posibilidad de utilización de la fuerza, debe fundamentarse hábilmente en acciones de carácter político y económico, para lo que los Estados Unidos cuentan con enormes ventajas: 1) El país goza de un régimen democrático y puede entonces presentarse como defensor de la democracia y la libertad de los pueblos, principios fácilmente aceptados en todo el mundo. 2) Su fuerza económica les permite concretar planes de ayuda exterior que los países comunistas se ven reducidos a mantener a niveles muy inferiores.

La utilización de estos principios como medios de la política exterior, exige una fidelidad que los Estados Unidos no han observado, y así no es de extrañar que se hayan vuelto contra ellos en numerosas ocasiones.<sup>14</sup>

La inconsistencia y la contradicción destruyen todo significado a la política exterior americana, la privan de eficacia y la empujan a apoyarse en los elementos militaristas, que, a su vez, la modelan de forma que sirva a sus intereses particulares, con lo cual la política exterior de los Estados Unidos se aleja progresivamente de su carácter nacional, para identificarse -con grupos cada vez más restringidos.

### **Los objetivos de la política exterior de los Estados Unidos**

En la elaboración de la política exterior de cualquier país es de importancia primordial fijar, lo más exactamente posible, los objetivos que se trate de conseguir. Para unos países las finalidades pueden ser de carácter dinámico, y tendientes a aumentar su fuerza, o mantener una posición anteriormente adquirida; para otros la finalidad es mucho más limitada, y se reduce al mantenimiento del orden internacional, para que cada país pueda vivir independientemente, y sin ver su vida política mediatizada por la acción de otros países,

La dinámica de la política exterior de cada país depende en gran medida de su poder, y aunque es verdad que algunos países pequeños y de escasa fuerza económica y militar poseen una política internacional sumamente activa y dinámica, también es cierto que su efecto dista mucho de ser decisivo, si se considera el contexto general de la política internacional.

---

<sup>14</sup> R. E. OSGOOD, *Ideals and Self-Interest in America's Foreign Relations*. 1953; H. J. MORGENTHAU. “Another ‘Great Debate’: The National Interest of the United States”, en *The American Political Science Review*, diciembre de 1952.

Los Estados Unidos han asumido un creciente papel en la política internacional, y de su papel de potencia continental americana, hasta la Segunda Guerra Mundial (con las excepciones de la guerra hispanoamericana, sus aventuras en el Pacífico, o su ocasional entrada en la Primera Guerra Mundial), pasa a asumir un papel de potencia mundial, emergiendo de la Segunda Guerra Mundial con el complejo de salvador del mundo contra la barbarie nazi, complejo místico-político que los empujó a tomar el mismo papel de salvador en otros conflictos que fueron apareciendo en la escena internacional, hasta quedar prendidos en el juego, y sin posibilidad de salir de él.

Por algunos años, en el periodo estaliniano, y en los años inmediatamente siguientes, la política estadounidense se orientaba fundamentalmente a la contención del comunismo internacional, que actuaba con bastante disciplina bajo la dirección de Moscú. A partir de la desestalinización, y más concretamente, de la implantación de la política de coexistencia pacífica, la Unión Soviética alteró su política de conquista política, para replegarse en la defensa del statu quo, pero los Estados Unidos fueron incapaces de evolucionar adecuadamente, y su política internacional quedó desfazada, en un anticomunismo militante que, al no tener enfrente a un enemigo actuando en el plano internacional como fuerza unida y al servicio de los intereses de la Unión Soviética, sino una multiplicidad de partidos que responden a menudo a auténticos intereses nacionales, tomó a esa última manifestación del comunismo como objetivo, perdiendo así la relativa fuerza jurídica que antes le asistía; y lo peor es que esta lucha contra el comunismo ha degenerado en una lucha contra la izquierda sin distingos.

Esto último es sumamente grave, ya que toda política orientada a la defensa de la inmovilidad política y social, va contra la corriente de la historia, y está condenada al fracaso. Los Estados Unidos deben proceder a una definición de su política exterior, en la que se tenga en cuenta que para recibir el apoyo de sus aliados, deben aceptar las realidades económicas, políticas y sociales de esos países, y en consecuencia, aceptar las soluciones adecuadas a tales problemas, o mejor dicho, las soluciones que en cada país se propongan. Esta reorientación empezaba a ser considerada y aplicada en el periodo presidencial del presidente Kennedy, pero quedó truncada con su desgraciado asesinato, y se redujo a un esbozo de reforma caracterizado por poner el acento en la necesidad de acelerar la evolución política y económica, levantando los tabús impuestos sobre ciertas cuestiones, como la de la reforma agraria en los países hispanoamericanos.

Desgraciadamente, desaparecido el presidente Kennedy, la política exterior de los Estados Unidos volvió a los antiguos carriles: inmovilismo político, condena de toda reforma que hubiera recibido el calificativo de izquierdista (sin matizar), apoyo a las dictaduras militares complicidad en el derrocamiento de sistemas democráticos para entronizar nuevas dictaduras, o intervenciones armadas para impedir el restablecimiento de un régimen constitucional (que en el caso concreto de la República Dominicana había sido establecido bajo el periodo y con la complacencia del presidente Kennedy), etcétera.

Con ello la imagen que los Estados Unidos ofrece al mundo es la de un país que ha tomado para sí la misión de impedir todo movimiento de mejora concretándose a mantener regímenes llamados fuertes/ que subsisten gracias al chantaje anticomunista.

La pregunta que viene a la mente es: si la política exterior de los Estados Unidos se supone que debe servir a los intereses nacionales, ¿sirve la política exterior de los Estados Unidos a sus intereses auténticamente nacionales? No creemos que haya que insistir mucho en la demostración de lo contrario, ya que está perfectamente claro que el interés nacional de una democracia no está en el mantenimiento de dictaduras militares extranjeras, en apoyar el inmovilismo político y frenar el progreso económico de otros países, y en ofrecer al resto del mundo la imagen (como se ha dicho recientemente) de un país que ha asumido el papel de gendarme internacional. Desde luego que el papel de gendarme internacional no sería tan terrible como los inventores de la frase han querido mostrar (ya que la función del gendarme es hacer respetar el Derecho, en obediencia de órdenes que reciben), si los Estados Unidos actuaran únicamente

como gendarmes internacionales, aplicando las decisiones de la autoridad internacional, como las Naciones Unidas, por ejemplo, y aunque ofendamos los sentimientos nacionalistas de los que creen en la soberanía nacional por encima de todo, no habría más que felicitarse de ello. Lo grave es que los Estados Unidos han asumido también las funciones de juez, que interpreta y aplica el Derecho a su agrado, reduciendo la vida internacional a una pura relación de fuerzas, sin preocuparse por el Derecho.

Pero aun desde esta perspectiva, la política exterior de los Estados Unidos se presta a la crítica: carente de una planeación global, se concreta en el combate de todo movimiento que parezca comunista (de acuerdo con su interpretación), es de carácter fragmentario, desorganizado, y sin coordinación alguna a la escala mundial. Incluso su política antizquierdista, perfectamente clara en Hispanoamérica (región donde deberían ser más cuidadosos, para permitir la creación de instituciones de cambio pacífico,<sup>15</sup> en forma de soluciones de izquierda moderada, que faciliten la evolución y eviten la explosión violenta), es sumamente confusa en el continente africano, en el que desde la política violentamente antinasseriana (a pesar de ser un régimen anticomunista, y por el solo hecho de pretender mantener una posición independiente) ha pasado a una política de cooperación y apoyo a regímenes que abiertamente manifiestan seguir una vía africana hacia el socialismo.

El problema del porqué de una política exterior que no responde a intereses nacionales reales esta íntimamente ligado con el de la posibilidad de reestructurarla, principalmente respecto a los países hispanoamericanos. Aquí debemos referirnos a los grupos de presión, en los Estados Unidos, sumamente poderosos y bien organizados, y con un estatuto semirreconocido con el lobismo (o política del lobby) en el Congreso; es decir, los grupos de interés (o grupos de presión) actúan sobre los legisladores para llevarlos a defender posiciones determinadas. El peligro de esta política de lobismo está en que: 1) los grupos de presión tienen una gran fuerza económica, y pueden movilizar a la opinión pública mediante amplias operaciones propagandísticas, por lo cual los miembros del legislativo, y del gobiernos son extremadamente sensibles a algunos de estos grupos, y esa sensibilidad es mayor en los periodos preelectorales; 2) los grupos de presión colocan en la defensa de intereses privados, y a menudo contrarios al interés nacional, medios considerables (económicos, que se traducen en presión política), sin que haya organizaciones similares que puedan contrarrestarlos, ya que el público carece de información<sup>16</sup> la mayor parte de las veces, y le faltan los adecuados órganos de expresión.

---

<sup>15</sup> Ver el capítulo sobre "Peaceful change", en H. J. MORGEN-THAU. Politics among Nations. pp. 435 y ss.

<sup>16</sup> La "altura científica" y la seriedad de algunas revistas tan respetadas como Time se pone de manifiesto al ver la forma en que tratan de informar a sus lectores. Por ejemplo, en el número del 7 de enero de 1966, se relata la intervención de Fanfani, en Unión de la Pira, en favor de la paz de Viet Nam. El haber intervenido en favor de la paz fue una razón suficiente para que el Respetable Time tomará a su cargo el castigar al intruso: se relata el incidente en forma jocosa, faltando al respeto que se debe ministro de asuntos exteriores de un fiel amigo y aliado como Italia, y se presenta a G. La Pira como una especie de hechicero pintoresco, a la italiana. Que, con este y otros artículos, el americano medio salga al extranjero pensando únicamente en ver toreros en España y México o comer espagueti en Italia, y sin conocer ninguna otra lengua porque se les ha enseñado que el inglés (y los Estados Unidos) es lo único que cuenta, no tiene nada de extraño después de lo que se le dice constantemente; nada hay que reprocharles a ellos; en cuanto a los cowboys de la prensa americana, esa ya es otra cuestión; cuando un país tiene las proporciones y asume las responsabilidades de los Estados Unidos debe ser muy cuidadoso. ¿Pueden los de Time pensar que alguien en Italia se ha reído de la burla a su ministro de Asuntos Exteriores? La verdad es que hemos llegado a pensar ya que plantearse la cuestión de si esta prensa es o no mala, si está o no llena de malas Intenciones, es un planteamiento falso; ni son buenos ni malos, simplemente estúpidos, porque sólo cabe en la estupidez el insulto a los aliados y la creación de enemigos gratuitos.

?, 17 Como la "John Birch Society", que en diciembre de 1965, -i celebró su VII aniversario, o la organización llamada de los "Mi-nutem", mucho más peligrosos y extremistas (La John Birch Society pide a sus miembros que no entren en esa organización por conside íarla demasiado extrema), que ha adoptado la forma de una organización militar clandestina, para "salvar a la nación" en caso necesario, y que, en el momento oportuno, deberá entrar en la clandestinidad, tomar las armas de donde las tienen escondidas, ocu— par los puntos estratégicos, y asesinar a los

Sobre esto último no insistiremos bastante: el sistema político bipartidista de los Estados Unidos se ha anquilosado en torno a dos posiciones (Partido Republicano, y Partido Demócrata) en que las diferencias son únicamente de personalidades y organizaciones, y no de contenido o de programa, si no es en puntos muy concretos. Con ello la posibilidad de elección del ciudadano americano queda reducida a cero prácticamente, y la falta de partidos realmente distintos, elimina la posibilidad de discusión auténtica, en que soluciones distintas pudieran ser ofrecidas, y se fomenta el conformismo hasta un grado capaz de asustar a cualquier observador imparcial, porque esa población, políticamente insensibilizada, es la que permite la floración de extremismos de carácter conservador,<sup>17</sup> que, si conquistan el poder en un país como los Estados Unidos, pueden llevar al mundo a la destrucción total.

Una reelaboración de la política exterior de Estados Unidos nos parece imposible de resolver en las actuales circunstancias del sistema político americano y con la opinión pública desarticulada, y deformada por una prensa unánimemente conformista. Es verdad que, últimamente, lo que ha dado en llamarse “nueva izquierda americana” ha empezado a moverse y a dar señales de vida, pareciendo indicar la posibilidad de una acción política organizada, fuera de los partidos tradicionales; pero los que hayan vivido en los Estados Unidos, sabrán darse cuenta de cómo el ambiente conservador, que predomina, impone una especie de sanción social contra el no conformista, y esta sanción social es mucho peor que la sanción política, o aun que la sanción penal. Prueba de ello es la forma en que la prensa trató todas las manifestaciones de protesta contra la política exterior, identificadas como actos de traición al país. Y no nos referimos únicamente al caso de Viet Nam, en que el prestigio nacional está comprometido, sino hasta en acciones como la de la intervención en la Dominicana que al ser criticada, incluso por una personalidad como el senador Robert Kennedy,<sup>18</sup> levantó protestas, inconcebibles en un país realmente democrático, porque lo que se atacó no era la posición de Robert Kennedy, contraria a la intervención en la Dominicana, sino su derecho a oponerse públicamente a ella, porque se dañaba a la imagen del país en el exterior. Por lo visto, en la democracia que ciertos sectores desean para los Estados Unidos sólo el gobierno tiene derecho a opiniones, y el pueblo (o un representante de él, tan calificado como Robert Kennedy) no tiene más que obedecer; con eso, la diferencia entre la “democracia” americana y la “tiranía” comunista es bastante difícil de establecer.

Las afirmaciones anteriores deben valorarse, para ser justos, recordando que se produjo un movimiento de reacción, fácilmente observable de la misma prensa, y apoyado por el gobierno, incluso por el presidente Lyndon B. Johnson, en el sentido de reafirmar el derecho al disenso. Pero tampoco hay que sobrevalorar esta reacción, como lo prueba el que los servicios de reclutamiento están reconsiderando el caso de muchos jóvenes que han protestado contra la guerra en Viet Nam, y pueden, así, verse obligados a entrar en el ejército, como sanción a su actitud de protesta.

---

comunistas (de acuerdo con su clasificación que incluye a cualquiera que soporte las Naciones Unidas). Ver el reportaje de BERNARD GAVZER, "Self-Sty-

<sup>17</sup> Como la "John Birch Society", que en diciembre de 1965, celebró su VII aniversario, o la organización llamada de los "Minutemen", mucho más peligrosos y extremistas (La John Birch Society pide a sus miembros que no entren en esa organización por considerarla demasiado extrema), que ha adoptado la forma de una organización militar clandestina, para "salvar a la nación" en caso necesario, y que, en el momento oportuno, deberá entrar en la clandestinidad, tomar las armas de donde las tienen escondidas, ocupar los puntos estratégicos, y asesinar a los comunistas (de acuerdo con su clasificación que incluye a cualquiera que soporte las Naciones Unidas). Ver el reportaje de BERNARD GAVZER, "Self-Styled superpatriots arm for battle with 'subversives'", en Salt Lake Tribune, 23 de enero de 1966.

<sup>18</sup> Sus declaraciones fueron hechas en el curso de su viaje por Hispanoamérica.

El condicionamiento de la política exterior de Estados Unidos a la política interna, que se traduce en proyección internacional del pensamiento conservador, se ve complementado por un efecto contrario de la política internacional sobre la vida política interna.

### **Los efectos internos de la política exterior**

Ha sido a menudo objeto de estudio el efecto que la política interna de los países ejerce en la política exterior, en lo que viene a ser una especie de proyección exterior del pensamiento político nacional. Por el contrario, no ha recibido hasta ahora la atención debida el efecto que la política internacional de un país puede tener sobre su vida política interna; quizá por que sólo en una época relativamente reciente se ha producido este fenómeno en forma que facilita el estudio y provoca la reflexión. Ciertamente que pueden encontrarse muchos ejemplos en la historia, en que la política exterior de un país ha tenido efectos considerables sobre su vida política interna, pero no creemos que pueda encontrarse ningún ejemplo en que la política exterior ha influido hasta el punto de cambiar radicalmente la fisonomía de un país. En efecto, algunos países que prosiguieron una política abiertamente imperialista lo hicieron como respuesta a una situación política interna, que exigía la conquista de tierras, o de mercados, o la simple conquista política; las necesidades creadas luego por esa política imperialista pueden haber ocasionado una serie de efectos de orden político en la vida interna del país.

En el caso concreto de los Estados Unidos (Francia y su política en Argelia podía ser otro buen ejemplo), la política imperialista, como orientación principal (y no accesorio) de la política exterior, surge como resultado de presiones de grupos que desean servirse de la fuerza del país, para obtener beneficios particulares en las relaciones con otros pueblos más débiles, sin que estas actuaciones del país poderoso representen beneficio alguno de carácter verdaderamente nacional. Pero si esa política exterior, orientada a la satisfacción de intereses de grupo, no sirve al interés nacional, sus consecuencias pueden traer una distorsión de la vida política interna.

El mecanismo de esta mistificación es sumamente sencillo: a) Un grupo determinado tiene intereses en el país x, y desea apoyo diplomático o armado, para conseguir ventajas que de otro modo no hubiera conseguido, o para evitar medidas que el gobierno de x desea tomar. b) Ese grupo inicia los movimientos necesarios para empujar a su gobierno a darle apoyo; atacando en dos frentes: 1) Lobismo ante el órgano que controla las relaciones exteriores, presiones ante el gobierno, campañas de prensa, radio, o televisión, etc.; 2) Ataques contra el gobierno extranjero, acusándolo, como primera medida, de comunista y buscando apoyo después en elementos nacionales, que siempre están dispuestos, por conveniencia, por falta de información, por ambición política, a anteponer los intereses individuales o de clase a los nacionales. c) Una vez lanzado el país a una acción de este tipo la función del grupo de presión es la de comprometer a su país, lo más posible, para que no pueda haber duda alguna entre la identificación de los intereses nacionales y la política que se está siguiendo, que por supuesto no sirve en realidad más que a un grupo.

Conseguida esta implicación inconsciente del país (inconsciente, en lo que se refiere al pueblo), la tarea es sumamente fácil: no hay más que martillar con todos los medios de difusión con que cuentan, a un pueblo indefenso, que no tiene normalmente los medios para ver a través de esta omnipotente máquina de lavado de cerebro que constituyen los medios modernos de información en manos de intereses privados. Al que levante la voz en contra se le acusa de traidor por dar “ayuda y confort” al enemigo, aun cuando en algunos casos (actual intervención en Viet Nam) no sean aplicables tales calificativos, porque no existe jurídicamente una guerra, que de acuerdo con la Constitución, sólo el Congreso — puede declarar.

Desde luego, en los Estados Unidos, no se han tomado medidas jurídicas,<sup>19</sup> a nuestro conocimiento (con excepción de las impuestas a los que quemaron sus credenciales de conscriptos), en contra de personas que públicamente han manifestado su desaprobación de la política exterior del país, en particular en el caso de Vietnam e incluso el gobierno se ha declarado, por boca del presidente y del Secretario de Estado, en favor de la libertad de expresión y de crítica a los actos del gobierno. Sin embargo, tanto la ausencia de medidas legales, como la autorización expresa del presidente, que permitirían en otros países el debate público, son insuficientes en Estados Unidos, por la campaña tremenda de la prensa, que alcanzó a veces características repulsivas, como al calificar a todos los opositores a la intervención en Viet Nam de “Vietniks” (corrupción de la palabra beatnik),<sup>20</sup> para significar con ello que se trataba de individuos desequilibrados, cuerpos extraños en la vida del país. El machaqueo constante de la propaganda ha tenido un efecto profundo, en la mentalidad americana, hasta el punto de volverla incapaz de reaccionar.

La falta de información del pueblo americano sobre lo que ocurre en el mundo, e incluso en su propio país, es algo que alcanza límites increíbles. Debemos pasar por alto los magníficos diarios como el New York Times, o el New York Herald Tribune, únicamente leídos por una minoría que, o no tiene influencia real en el país (los intelectuales) o no les interesa modificar la mentalidad del pueblo americano (los medios de los negocios), y considerar los medios de difusión que alcanzan al pueblo, como son los diarios locales, o la televisión comercializada.

La distorsión o exageración de la verdad llega a los linderos del ridículo, como nos muestra el siguiente ejemplo, que nos ha parecido particularmente instructivo, de a dónde se ha llegado, en lo que no puede sino considerarse como un insulto a la inteligencia de cualquier persona medianamente formada; lo hemos tomado de la revista TV Guide, una de las de más circulación de los Estados Unidos, y en ella, al anunciar uno de los programas de TV se hace el resumen en la forma siguiente: “la señorita X se casa con el señor Y... sin saber que es un comunista”. La mentalidad del señor del argumento queda perfectamente clara: para él, un comunista es un ser de otro planeta, o una especie de orangután, o un criminal terrible, que ninguna señorita decente debe aceptar como marido, porque los hijos pueden salir con cuatro patas. No le cabe en la cabeza a ese señor, que un comunista puede ser una persona como otra cualquiera, que simplemente tiene unas ideas determinadas en cuanto a la organización política y económica de la sociedad; incluso puede aceptarse que ese señor comunista, y el comunismo en general, como doctrina y como sistema, estén equivocados (como nosotros sinceramente creemos), pero quien convierte una posición política equivocada en un impedimento matrimonial, del mismo rango que la impotencia, por ejemplo, simplemente está ofreciendo el ejemplo vivo de esa clase de individuo que nos quiere mostrar en el comunista: un anormal en el sentido más elemental de la palabra.

Pero no se crea que este ejemplo carece de significado; su finalidad es la de habituar al público americano a la imagen de los comunistas como seres distintos, indignos del amor, o de la conmiseración del buen ciudadano del mundo libre.

Con eso se provoca la insensibilización del pueblo americano, hasta un punto horripilante, acostumbrándolo a leer en el diario y oír en la televisión las cifras diarias de elementos del Vietcong que han sido muertos, con la misma frialdad con que leen las cifras de patos cazados en el último weekend.

---

<sup>19</sup> Como ejemplo de las restricciones a la democracia que la política exterior impone, puede señalarse la prohibición de viajar por determinados países, que el Departamento de Estado decide en violación de los derechos constitucionales de los Estados Unidos. Se está considerando actualmente la imposición de sanciones a los tres ciudadanos estadounidenses que fueron recientemente a Viet Nam del Norte, aunque hasta el momento no se les han impuesto.

<sup>20</sup> Las imponentes manifestaciones de Berkeley y de tantos otros lugares de los Estados Unidos recibían la misma o menor publicidad que las iniciativas mucho más reducidas de apoyo al gobierno.

Cuando la democracia se insensibiliza hasta el punto de aceptar como ordinaria y natural la muerte (y no hablamos de asesinato como radio Pekín o Moscú repiten a menudo) de seres humanos, o la tortura de soldados enemigos, esa democracia está en peligro de desaparecer. Nos han causado verdadero horror las fotos (auténticas pruebas de culpabilidad) publicadas en numerosas revistas, como Life, en los pasados meses, sobre el tratamiento infligido a los prisioneros de guerra miembros del Vietcong. En una de ellas, los defensores de la civilización occidental, con un embudo colocado en la boca de un prisionero tirado en tierra, procedían a poner en práctica el conocido tormento del agua, que figuró entre los favoritos de verdugos de la Edad Media. Claro que se ofrecía una explicación muy justa: el tormento era únicamente para obtener información militar; pero aún en ese caso, según sabe cualquier estudiante de Derecho Internacional, es un crimen de guerra. Es cierto que la mayoría de la gente no tiene por qué conocer las leyes de guerra, pero deben tener al menos la sensibilidad suficiente para enrojecer de vergüenza al ver que, en su nombre, y en nombre de la libertad, sus soldados se dedican a la tortura.

Sería una curiosa consecuencia de la guerra de Viet Nam; justificada para defender la democracia y el american way of life, y terminando por destruir la democracia y las libertades en el país mismo.

### **Los órganos estatales para la política exterior**

La política exterior americana ha sido acusada a menudo de fragmentaria, y de falta de coordinación; esta acusación es bastante exacta, y no hay más que ver las acciones contradictorias en que los Estados Unidos se comprometen continuamente para darse cuenta de la ausencia de una dirección única, para la planeación de la política exterior, y para su realización.

El sistema constitucional de los Estados Unidos, está concebido en función de la eficacia, atribución al presidente de la dirección de las relaciones exteriores (que normalmente realiza por medio de la Secretaría de Estado), y de la seguridad de que responda a los intereses del país, mediante el control por el Senado, a quien queda reservada la facultad de ratificar los Tratados. En realidad, la Constitución habla de advise and consent,<sup>21</sup> al referirse a la necesidad de que el presidente consulte al Senado para la conclusión de los Tratados, y le someta después el Tratado ya concluido, pero la práctica constitucional de los Estados Unidos ha limitado la participación del Senado a la ratificación de los Tratados, aunque algunas veces, el Presidente haya efectivamente solicitado el consejo del Senado, con la finalidad política de comprometer a los senadores en la negociación, y facilitar la posterior ratificación. El Presidente puede, mediante los llamados executive agreements concluir acuerdos internacionales, según disposiciones de la Constitución, que el Presidente ha tratado siempre de ampliar, para escapar al control democrático.

Así concebida por la Constitución la planeación y ejecución de las relaciones internacionales, no hay razones para suponer que la política exterior pudiera ser fragmentaria,<sup>22</sup> sin embargo, un fenómeno político administrativo ha venido a interferir con el proceso constitucional, este fenómeno es el de la multiplicación de los órganos, y la confusión de las funciones.

Los principales perturbadores en el proceso de elaboración y aplicación de la política exterior son:

A) El Ejército. Con el ejército americano ha ocurrido un fenómeno perfectamente natural en la vida política de los pueblos: cuando un país adquiere una dinámica política exterior excesiva, el ejército,

---

<sup>21</sup> Art. II, Sección 2.

<sup>22</sup> D. S. CHEEVER y H. F. HAVILAND, JR., American Foreign Policy and the Separación of Powers, 1952; R. E. ELDER, The Policy Machine: The Department of State and American Foreign Policy, 1960; J. L. McCAMY, The Administration of American Foreign Affairs, 1950; DON K. PRICE, The Secretary of State, 1960.

que empieza siendo el instrumento a utilizar para la realización de esa política, ve incrementar su fuerza a la hora de tomar las decisiones, hasta llegar a un punto en que suplanta a los poderes constitucionales (por lo menos de hecho) y se convierte en el elemento decisivo en la formulación de la política exterior, desviando (consciente o inconscientemente) hacia intereses de grupo una política que debe servir únicamente intereses nacionales. Esta irrupción del ejército en la definición de la política exterior es sumamente nefasta, porque aun suponiendo un real deseo de servir al país, hay siempre una deformación militar en el planteamiento de la política exterior: acostumbrados a pensar en términos militares, de poder, identifican poder con fuerza física, y tratan de conseguir todo con la fuerza militar, sin evaluar correctamente las limitaciones de la fuerza, a que nos hemos referido antes, y poniendo en peligro, al mismo tiempo, la realización de los objetivos internacionales del país, ya que cuando es sumamente importante mantener la imagen del país como interesado en respetar el orden jurídico, ellos reducen todo a términos de fuerza. En cualquier país que dedique más del 60% a los gastos militares, la influencia política del ejército es sumamente importante; cuando ese 60% significa miles de millones de dólares, como en el caso de los Estados Unidos, no hace falta tener una gran imaginación para darse cuenta de hasta qué punto el Pentágono posee una fuerza política decisiva en la formulación de la política exterior.<sup>23</sup>

B) La CÍA. La “Agencia Central de Inteligencia”, aparece también como el resultado típico de las circunstancias de la política exterior americana: las necesidades de la guerra fría, combinadas con el anticomunismo histórico en el interior, han permitido el desarrollo anormal de esta agencia, a la que se han dado facultades prácticamente ilimitadas.

Las necesidades de todo servicio de espionaje requieren un grado de secreto que excluye el control público sobre los órganos encargados de cubrirlo; ello les otorga independencia de movimientos. Si al mismo tiempo se les facilitan los medios de que dispone la CIA, tales órganos adquieren un poder inimaginable. ¿Qué tiene entonces de raro que estos órganos, concebidos para actuar bajo órdenes, y para ejecutar, o mejor dicho, para ayudar a la ejecución de la política exterior, acaben planeándola ellos mismos? La independencia de que gozan les permite colocar al país ante los hechos consumados, y el Ejecutivo no tiene muchas veces más remedio que aceptarlos. A veces la CIA es la que auténticamente planea la política exterior, porque, o bien el presidente la apoya en lo que ella ha planeado, o bien actúa de acuerdo con los hechos que la CIA le presenta, y que pueden ser ofrecidos en la forma adecuada para forzar al presidente a seguir determinado camino, lo que equivaldría en la práctica a un desplazamiento del órgano real de las relaciones exteriores, y no habría en ello más que una violación al espíritu de la Constitución. La intervención de la CIA en este campo tiene efectos más graves; acostumbrados a orientar su acción en la lucha anticomunista, reducen los factores políticos a una simple política negativa, de destrucción del comunismo, colocando al país en una posición débil y perdiendo, además, la perspectiva general: todo comunista es malo, luego todo anticomunista es bueno. En la lógica primitiva de este postulado reside una gran parte de la responsabilidad de la situación absurda en que hoy se encuentran los Estados Unidos, que si en el último periodo del presidente Kennedy habían tomado la ofensiva en el plano internacional, mediante la utilización de medios políticos, hoy se encuentran en repliegue en todos los continentes (con la excepción, quizá, de África) , y supeditados a acciones militares que, dígame lo que se quiera, son de auténtica defensa de posiciones, que una política incoherente ha puesto en peligro.

El enjuiciamiento de la CIA<sup>24</sup> ha sufrido evidentemente exageraciones, y se le han imputado todos los fracasos de la política exterior de Estados Unidos, olvidando los otros factores que influyen en ella; pero es indudable que su fuerza es muchas veces decisiva, y de ahí el nombre de “gobierno invisible”, con

---

<sup>23</sup> El presupuesto para la defensa alcanza este año la suma de 60.5 mil millones de dólares mientras que para el programa “guerra contra la pobreza” se han dedicado 1.6 mil millones. Ver B. M. SAPIN y R. C. SNYDER. The Role of the Military in the American Foreign Policy. 1954.

<sup>24</sup> Ver R. CUTLER, “The Development of the National Security Council”, en Foreign Affairs, Abril de 1956, pp. 441-458; R.E. ELDER, The Policy Machine, 1961.

que se le ha designado. Entre los últimos fracasos espectaculares de los Estados Unidos, que se han atribuido a la CIA según parece con completa razón, figuran la invasión de Bahía de Cochinos (Cuba) y la agresión contra la República Dominicana.

En repetidas ocasiones se han pedido investigaciones sobre las actividades de la CIA; recientemente, los senadores E. J. McCarthy y Young<sup>25</sup> solicitaron una investigación del Senado, para poner fin a las actividades de esa organización, a la que han acusado de dedicarse por su cuenta a la planeación de la política exterior, en vez de aplicar la que el gobierno decide.

Otras instituciones como el FBI, que se han mantenido en límites mucho más prudentes, también contribuyen en cierta medida a la alteración del planteamiento de la política exterior, creando el ambiente interno propicio a una política exterior negativa. Su afán de persecución de todo lo que huelga a subversivo, los lleva a una condena de toda posición de izquierda, sin discriminación. e igual que la CIA en el exterior califica de comunista a cualquiera que se manifieste contra los Estados Unidos (aun a los nacionalistas más conservadores); el FBI mete en el saco comunista a cualquiera que dentro del territorio nacional critica la política exterior de Estados Unidos; de ese modo, el americano medio ha aceptado ya (el "calumnia, que algo queda", tiene aquí una típica aplicación), como artículo de fe que cualquiera que critica la política exterior de los Estados Unidos es un traidor al país. Así, se destruye el principio de crítica; claro que esto sólo se aplica a los que critican la política de los Estados Unidos como demasiado agresiva, mientras que los que desean una política todavía más agresiva son considerados como patriotas. Muy a menudo, el Ejecutivo se ve metido en una trampa: su política facilita el florecimiento de una mentalidad chauvinista y agresiva, y esta mentalidad del país le impide volverse atrás cuando quiere lanzarse por otros caminos.

En lo que al Departamento de Estado se refiere, es cierto que representa la parte más inteligente y moderada en la planeación de la política exterior del país, pero la interferencia de los otros órganos a que nos hemos referido (Pentágono y CIA) ha disminuido su poder real. Quizá esa sea la razón de que el Departamento haya sido incapaz de planear la política exterior de Estados Unidos, con objetivos a largo plazo, para sacarlos del pantano de una política de contra, normalmente realizada a base de acciones militares, propias o de los otros países (léase golpes de Estado militares), y encarrillarlos en una política tendiente a la consecución de objetivos políticos. De este modo los consejeros jurídicos del Departamento de Estado encontrarían más fácil la defensa de las acciones de los Estados Unidos, y no se verían, por ejemplo, en la denigrante necesidad de tener que argumentar sobre la existencia de Viet Nam del Sur como un Estado de facto, independiente, y refutar sus propios argumentos cuando se los aplican a la Alemania del Este.

## Conclusión

Estas son las observaciones que nos han parecido justas, de la política exterior de un país, que, concebida para servir y asegurar los principios de libertad y democracia que han inspirado su vida interna, ha terminado por constituir el objetivo mismo de toda la vida política del país, hasta el punto de que a la consecución de las finalidades exteriores se ha subordinado el ejercicio de las libertades políticas nacionales; y así, hoy, los Estados Unidos nos ofrecen la paradoja de un país cuya política exterior no está concebida en función de la nacional, sino que toda la vida política nacional se sacrifica a una política

---

<sup>25</sup> "Wrapped in its cloak of secrecy, the C.I.A. has, In effect, been making foreign policy... in so doing, It has assumed responsibilities which were heretofore solely those of the President and Congress... The C.I.A. has gradually taken on the character of an invisible government, answerable only to itself", según la declaración del senador Young, recogida en el New York Time del 25 de enero de 1966, p. 5.

exterior que, como toda política exterior, resulta absurda cuando se independiza y se convierte en objetivo primordial. Como resultado de todo ello, la democracia en América está hoy en gran peligro de autodestruirse.

Para salir de este atolladero donde la han llevado sus "celosos defensores", la democracia americana debe ponerse en marcha, para provocar una reconsideración de la política exterior de los Estados Unidos, que, en nuestra opinión, debería seguir los siguientes lineamientos:

I. Las condiciones; a) Nacionales. Los Estados Unidos son desde el punto de vista económico, autosuficientes prácticamente; su prosperidad no depende, entonces, necesariamente, de la explotación de otros países, y la política exterior americana, de protección de grupos económicos americanos en el extranjero aun cuando entran en conflicto con superiores intereses nacionales de otros países, no responde a verdaderos intereses nacionales de Estados Unidos, sino a intereses egoístas, de grupos particulares. El auténtico interés nacional de los Estados Unidos es que otros países se desarrollen económicamente para que las posibilidades de comercio se incrementen.

b) internacionales. La concentración de la política exterior de los Estados Unidos en torno a un anticomunismo militante, explicable en la época del stalinismo agresivo, carece hoy de fundamento. Por una parte, el comunismo ha dejado de ser una fuerza de carácter internacional, al perder la unidad de acción y la disciplina de la época de Stalin; por la otra, los regímenes comunistas están en un proceso de liberalización, que, a pesar de los altibajos que en él se observan (a menudo por causa de la política americana), es constante. La inmensa mayoría del mundo ya no ve en el "comunismo internacional" la amenaza de hace unos diez años, y efectivamente, en nuestra opinión, ya no lo es.

II. Los objetivos: Los factores de la política exterior de Estados Unidos deben fijarse con claridad sus objetivos. Si lo que desean es imponer en el mundo una "pax americana", sería bueno que recordaran lo que les ocurrió a otros que intentaron imponer las suyas propias en el pasado. Si, por el contrario, sólo tratan de preservar su sistema de vida, y proteger sus intereses nacionales, entonces su finalidad inmediata debe ser la de convencer a los demás pueblos (decimos convencer, ya que vencer es imposible hoy), de la rectitud de su posición, mostrando, con el ejemplo, que ellos son los que tienen razón. El ejemplo de un país en pleno desarrollo, con un grado de prosperidad inigualado, tendrá un enorme valor, pero deberá ser acompañado de la demostración práctica de que tal prosperidad y desarrollo no es incompatible con la auténtica democracia; y ello significa aceptación en la vida política americana de todas las formas de pensamiento, ya que cuando una democracia se reduce a un sector de la opinión, se inicia su destrucción.

Los objetivos deben ser, por consiguiente, los de procurar el mayor desarrollo político y económico de los demás pueblos; económico, porque sólo los pueblos ricos podrán llegar a tener un comercio suficientemente grande con ellos; político, mediante el fortalecimiento de los regímenes democráticos, porque sólo en la auténtica democracia se encuentra la estabilidad. Si los otros países del mundo se encontraran en el camino del desarrollo económico y político, los Estados Unidos podrían abandonar sus temores infantiles del comunismo, que sólo puede (y tiene que) prosperar con el atraso económico y la tiranía.

La política de Estados Unidos debe favorecer a los países deseosos de emprender las reformas económicas adecuadas para su desarrollo, aunque implique (y particularmente cuando) ello significa destrucción de privilegios medievales. El acercamiento con los gobiernos debe terminarse e iniciarse un acercamiento a los pueblos, sin apoyo a las dictaduras, del tipo que sean. Y deben recordar muy bien que cuando ellos hablan de tiranía los pueblos no piensan en Castro o en la Unión Soviética, sino en Duvalier o Stroessner o Franco. En el fondo, todo se ha originado en la pérdida del sentido del ridículo que les aqueja desde hace tiempo: ¿no se han puesto a pensar en las reflexiones que en los países hispanoamericanos provoca el ver a los "demócratas" de Hispanoamérica reunidos para condenar la

dictadura castrista, o en la OEA, atacando sin rubor el intervencionismo de los reunidos en la Conferencia Tricontinental de la Habana?

La persecución de los actuales objetivos no puede llevar más que al fracaso de la política del gran país del Norte: alegar defensa de la democracia al apoyar al general Franco; defender la no intervención, e invadir Cuba o la Dominicana; aducir respeto a los acuerdos de Ginebra (de 1954) sobre Viet Nam, e impedir su cumplimiento, etcétera.

Lo anterior podemos concretarlo en un consejo, que uno de sus más grandes presidentes les dio hace tiempo: "Puede engañarse a todo el pueblo algún tiempo; puede engañarse todo el tiempo a una parte del pueblo; pero no puede engañarse a todo el pueblo todo el tiempo." Que apliquen esta frase a los países, y que saquen las conclusiones.

III. Los medios: Según ha declarado recientemente McNamara, los Estados Unidos son capaces de destruir totalmente a la Unión Soviética y la China. El señor McNamara puede estar seguro de que todos se lo creemos; pero él también sabe que la Unión Soviética puede destruir a Estados Unidos, con lo cual debe reconocer que el recurso a la fuerza no lleva muy lejos. La política exterior debe ser aplicada con inteligencia, y no con fuerza, (que sólo puede servir para apoyarla); los medios políticos son los únicamente viables en la época del átomo, y se concretan en la adopción de una causa justa, en la que se tenga verdadera fe, y a la que se guarde fidelidad. Los medios económicos, que a los Estados Unidos le sobran, serían el complemento, y aquí sí podría algún McNamara de la economía, subrayar la inmensa superioridad de los Estados Unidos sobre la Unión Soviética, y desde luego, sobre la China.

Las incongruencias de la política americana quedan de manifiesto al ver el valor que los señores del Senado de Estados Unidos dan a los dos medios (opuestos) de la política exterior: a) de fuerza, con su declaración de apoyo a todos los gastos militares necesarios en Viet Nam; b) políticos, con su constante oposición a los gastos de ayuda exterior.

El apoyo a las democracias, y la ayuda económica, sin preferencias en cuanto a la inclinación política, sería el medio más importante de una sana política exterior que los Estados Unidos podría adoptar.

Con todo lo que hemos señalado, faltaría todavía por saber si la estructura democrática de los Estados Unidos no habrá sufrido daños irreparables, y si no habrá permitido la creación de estructuras que frenen cualquier tentativa de reorientación de la política exterior. Desde luego, algunas reacciones se han esbozado, como las manifestaciones principalmente universitarias contra la guerra del Viet Nam,<sup>26</sup> o las declaraciones de funcionarios del gobierno sobre la necesidad de garantizar el derecho al disenso, o la libertad de cátedra de que se goza (de la que podemos ofrecer la prueba personal de haber explicado y criticado, en una Universidad americana, su política exterior, sin que haya habido ni el más remoto intento de coartar nuestra libertad de cátedra), pero la cuestión que nos planteamos es si estos movimientos aislados serán suficientes para despertar al público americano de su apatía.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> La inquietud de una parte de la opinión pública americana se puede observar, no solamente en las manifestaciones contra la guerra de Viet Nam, sino también en la floración de una gran cantidad de revistas de tendencia más o menos liberal, cuya influencia, sin embargo, sigue siendo muy limitada.

<sup>27</sup> Una típica característica de la vida política americana es la lentitud con que se cambian las posiciones, lo cual, si por una parte es una garantía contra la precipitación, por otra parte, es un peligro, porque significa que, cometido un error, no se corrige inmediatamente, sino que se tarda a veces demasiado tiempo. En fin, para comprender la política americana hay que recordar este temor prudente del público y del político americano ante los cambios bruscos.

En fin, se requiere una reestructuración de la administración de la política exterior, dejando al presidente y al Departamento de Estado su elaboración y reduciendo el papel del Pentágono y de la CIA a su simple aplicación.

El momento es grave, porque si la actual política exterior de Estados Unidos se mantiene, se corre el riesgo de ver a la democracia americana totalmente destruida, y quien sabe si con ella, todo el mundo, en un holocausto nuclear.

## VIETNAM: ANÁLISIS DE UN ERROR

### I

#### EL ERROR INICIAL

El sorprendente discurso que el presidente Johnson ha pronunciado, hace días,<sup>1</sup> anunciando su no participación en la próxima carrera presidencial, y entreabriendo la puerta para la celebración de negociaciones respecto a Vietnam, hace necesario ahora plantear de nuevo el porqué de la intervención de los Estados Unidos en aquel país del sudeste asiático.

Ya no interesan ahora, por muy importantes que sean, las consideraciones jurídicas,<sup>2</sup> o morales que pudieran hacerse, en favor o en contra de cada una de las partes, lo que importa es analizar el conflicto

---

<sup>1</sup> Fue pronunciado ante la radio y televisión americana, el 31 de marzo de 1968 y en su parte crucial dijo: "...With America's sons in the field far away, with America's future under challenge here at home, with our hopes and the world's hopes-for peace in the balance every day, I do not believe that I should devote an hour of my time to any personal partisan causes or to any duties other than the awesome duties of this office.

Accordingly, I shall not seek -and will not accept- the nomination of my party for another term as your President. Let men everywhere, however, know that a strong, confident, vigilant America stands ready to seek an honourable peace and to stand ready to defend an honoured cause, whatever the price, whatever the burden, the sacrifice that duty may require."

<sup>2</sup> La literatura jurídica en torno a la guerra de Vietnam es abundante; baste citar los siguientes trabajos, Clergy and Layman Concerned About Vietnam, (Ed.): "In the name of America", 1965; JOHN H. E. FRIED (relator): Vietnam and International Law, 1967; RICHARD A. FALK (Ed.): The Vietnam War and International Law, 1968; F. B. SCHICK: "Some legal aspects of the conflict in Vietnam" en Utah Academy Proceedings. Vol. 44, Part I, 1967.

La condena Jurídica de la intervención norteamericana en Vietnam se ha basado fundamentalmente en la violación de los acuerdos de Ginebra, de 1954, que habían previsto la celebración de elecciones libres para reunificar al país, y la consideración de que Viet: nam del Norte y del Sur forman un solo Estado, dividido provisionalmente en 1954, por lo cual la lucha que allí se desarrolla es de carácter civil, y no puede hablarse de una agresión de Vietnam del Norte contra Vietnam del Sur, que justificaría, en caso de ser dos Estados diferentes, la asistencia de los Estados Unidos, de acuerdo con el artículo 51 de la Carta, para contrarrestar la agresión.

La defensa de la posición jurídica de los Estados Unidos puede analizarse en el memorándum presentado por la Oficina del Asesor Jurídico del Departamento de Estado, bajo el título "The Legality of United States Participation in the Defense of Vietnam", fue presentado al Senado el 4 de Marzo de 1966. A continuación ofrecemos el encabezado de los párrafos de ese documento, que permiten ver las bases de la argumentación jurídica utilizada por los Estados Unidos:

I. Los Estados Unidos y Vietnam del Sur tienen la facultad bajo el Derecho Internacional, de participar en la defensa colectiva de Vietnam del Sur contra un ataque armado.

A) Vietnam del Sur está sometido a un ataque armado por el Vietnam del Norte comunista.

B) El Derecho Internacional reconoce el derecho de legítima defensa individual y colectiva contra un ataque armado.

C) El Derecho de legítima defensa individual y colectiva se aplica en el caso de Vietnam del Sur, sea o no, este país miembro de las Naciones Unidas.

D) El derecho de legítima defensa individual y colectiva se aplica, se considere o no a Vietnam del Sur como un Estado independiente y soberano.

en el plano de la realpolitik para ver qué es lo que los Estados Unidos pretendían y en qué modo lo han conseguido o han fracasado.

En 1954 concluye la guerra de Indochina con los acuerdos de Ginebra, que cierran una serie de arduas discusiones destinadas a decidir acerca del futuro de la antigua colonia francesa. Se establece en ellos una línea de demarcación provisional, únicamente militar (se insiste en el carácter no político de la línea, tanto en el “Acuerdo sobre cese de las hostilidades en Viet Nam”, del 20 de julio, como en la “Declaración final de la Conferencia de Ginebra”, del 21 de julio de 1954), y se prevé la celebración de elecciones libres en todo el país, en julio de 1956, con el fin de permitir al pueblo vietnamita que expresara libremente su voluntad para reunificar el país, de acuerdo con su deseo, y bajo el tipo de gobierno que resultara de tales elecciones.

Los Estados Unidos, aunque no fueron signatarios de lo acuerdos mediante una declaración unilateral, expresaron su voluntad de respetarlos en lo esencial.<sup>3</sup>

Las elecciones, como es bien sabido, no se llevaron a efecto, y los Estados Unidos no fueron muy ajenos a ello. Los motivos de tal actitud aparecen claramente si se recuerda que el entonces presidente Eisenhower ha manifestado en sus memorias,<sup>4</sup> el convencimiento de que de celebrarse elecciones libres en el momento de la lucha contra los franceses “posiblemente el 80 por ciento de la población habría votado

- 
- E) La Carta de las Naciones Unidas no limita el derecho de legítima defensa a las organizaciones regionales.
  - F) Estados Unidos ha cumplido con sus obligaciones respecto a las Naciones Unidas.
  - G) El Derecho Internacional no requiere una declaración de guerra como condición previa a la adopción de medidas de legítima defensa contra un ataque armado.
- II. Los Estados Unidos han adquirido el compromiso de asistir a Vietnam del Sur en su defensa contra la agresión comunista del Norte.
- A) Los Estados Unidos ofrecieron garantías al final de la Conferencia de Ginebra de 1954.
  - B) Los Estados Unidos adquirieron una obligación internacional, de defender a Vietnam del Sur, en el Tratado de la SEATO,
  - C) Los Estados Unidos dieron seguridades adicionales al gobierno de Vietnam del Sur.
- III. Las acciones emprendidas por los Estados Unidos en Vietnam del Sur están Justificadas bajo los acuerdos de Ginebra de 1954.
- A) Descripción de los acuerdos,
  - B) Vietnam del Norte violó los acuerdos desde el comienzo.
  - C) Está justificada la introducción de personal y equipo militar de los Estados Unidos.
  - D) Vietnam del Sur estaba Justificada al negarse a aplicar las disposiciones de los acuerdos de Ginebra relativos a las elecciones.
- IV. El presidente tiene completa autoridad para comprometer a fuerzas de los Estados Unidos en la defensa colectiva de Vietnam del Sur.
- A) Las facultades del presidente bajo el artículo II de la Constitución se extienden a las acciones actualmente emprendidas en Vietnam.
  - B) El Tratado de Defensa Colectiva del Sudeste Asiático autoriza las acciones del presidente.
  - C) La Resolución conjunta del Congreso, del 10 de Agosto de 1964, autoriza la participación de los Estados Unidos en la defensa colectiva del Vietnam del Sur.
  - D) No se requiere declaración de guerra por el Congreso para autorizar la participación en la defensa colectiva de Vietnam del Sur.

<sup>3</sup> El 21 de Julio de 1954 fue emitida esa declaración unilateral, y en el punto concreto de las elecciones, su contenido es el siguiente: "In connexion with the statement in the declaration concerning free elections in Vietnam my Government wishes to make clear its position which it has expressed in a declaration made in Washington on June 29, 1954, as follows:

"In the case of nations now divided against their will, we shall continue to seek to achieve unity through free elections supervised by the United Nations to insure that they are conducted fairly."

<sup>4</sup> Mandate for change, 1953-1956, Signet Book, 1963; ver página 449

por el comunista Ho Chi -Minh como su líder”; si tal era la situación en el momento de la lucha, no hay razón para pensar que se hubiera modificado radicalmente en forma contraria a Ho Chi Minh cuando éste se encontró en la posición de vencedor, así que podemos suponer que la decisión de Eisenhower de intervenir en Vietnam se debió al temor de que los comunistas habrían ganado por amplio margen las elecciones caso de haberse celebrado en 1956.

En ello Eisenhower tenía perfecta razón: las elecciones habrían reunificado a Vietnam bajo un gobierno comunista. Pero, ¿y qué? Desde el punto de vista de la estrategia global, ¿era eso tan grave? ¿O no era aunque parezca paradójico, lo mejor que los Estados Unidos podrían desear que ocurriera en la zona en cuestión? ¿Qué trataban los Estados Unidos de obtener en el sudeste asiático? ¿Que el pueblo vietnamita tuviera un régimen democrático?, ¿o pensaban que un régimen democrático sería una barrera más eficaz contra la expansión de China?

En el plano de la estrategia global, de la lucha por el dominio mundial, no creo que valga la pena insistir en el valor que las grandes potencias, de uno u otro, conceden al bienestar (según su particular óptica política) de las poblaciones de los países menos poderosos (¿qué escrúpulos ha mostrado Estados Unidos para ayudar a la comunista Yugoslavia?, y ¿cuáles son los remilgos de la Unión Soviética para sostener a la RAU, sobre todo cuando proscibía al partido comunista y tenía encarcelados a sus dirigentes?), así que es indudable que la actuación de Estados Unidos en Vietnam, su apoyo al régimen establecido en el sur y su repugnancia a aceptar) unas elecciones que sabía que iban a ganar los comunistas, no pueden tener otra explicación que el convencimiento de que la victoria comunista en Vietnam significaría abrir las puertas a la expansión comunista en el sudeste asiático, y por expansión comunista, ellos entendieron la de China. La intervención en Vietnam apareció entonces como medio de establecer una barrera a tal expansión.

Sin embargo, en este planteamiento hay una grave confusión: se identificó una victoria comunista en Vietnam con una expansión china que, en virtud de la llamada “teoría del dominó”<sup>5</sup> acabaría colocando bajo el dominio, o la influencia china, a todos los países situados en la zona, alterando el equilibrio del poder en perjuicio de las potencias occidentales.

La razón del error fue haber olvidado la historia de Vietnam, que si en los últimos cien años es la historia de la lucha contra el dominio occidental (principalmente francés) desde sus mismos comienzos fue una lucha constante contra China (en el año 111 a J.C. fue anexado por China que lo gobernó como una provincia china hasta el año 939 de nuestra era).<sup>6</sup>

La popularidad innegable de Ho Chi Minh no está fincada en su carácter de comunista, sino en la identificación que de él hace el pueblo vietnamita como el dirigente nacionalista que luchó contra el dominio francés y ahora lucha contra la intervención americana.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> La “teoría del dominó” fue enunciada primeramente por Eisenhower, y consiste en la afirmación de la necesidad de aplicar una política de contención a la expansión comunista en Asia, ya que de otra forma la caída de un país en manos de los comunistas provocaría la caída de otros muchos, como ocurre con una ficha de dominó, que al caer arrastra consigo a las demás que se encuentren a su lado.

<sup>6</sup> “Los chinos ejercieron control directo, al menos sobre parte de lo que ahora es Vietnam durante 221-214 a.J.C., 111 a.J.C.--40 de J.C., 43-543 de J.C., 603-938 de J.C., y 1407-1427 de J.C.; -en adelante los vietnamitas reconocieron vasallaje a China hasta 1885, en que los franceses tomaron el control”, ver A. DOAK BARNETT: Communist China and Asia, 1960, pp. 303 y ss.

<sup>7</sup> “Ho Chi Minh is not a mere agent of Communist China, much less of the International communist conspiracy' that we used to hear so much about. He is a bona-fide nationalist revolutionary, the leader of his country's rebellion against French colonialista. He is also a comunista, and that is the essential reason why since at least 1950 he has been regarded as an enemy by the United States”. Esta es la opinión del senador J. WILLIAM FULBRIGHT, Presidente

El establecimiento del comunismo en Vietnam no significaría entonces para Estados Unidos ningún peligro, en la medida en que el gobierno comunista vietnamita no se convirtiera en satélite dócil del gigante chino. Pero teniendo en cuenta la historia del pueblo vietnamita y la idiosincrasia del dirigente Ho Chi Minh creemos que eso no ocurriría, Mas bien sería lo contrario: establecido un régimen comunista para un Vietnam unificado e independiente, sin posibilidad de presentar al Occidente como el enemigo inmediato, otro iba pronto a ocupar su lugar, y ese otro no podría ser más que china por razones históricas, geográficas e ideológicas (aunque esto último pueda parecer absurdo). Por razones históricas, porque al estudiar el pasado, indefectiblemente, el pueblo vietnamita encontraría como enemigo tradicional a China, y eso acaba proyectándose en la formación de la mentalidad del presente. Por razones geográficas, porque, cuando hay una desproporción de poder tan fuerte como la existente entre Vietnam y China, no es posible la amistad si hay proximidad geográfica: el peso del grande gravita demasiado sobre el pequeño para que éste no acabe sintiendo hostilidad contra el vecino. Finalmente por razones ideológicas, porque la vocación de dirigente del comunismo mundial que siente China, la llevaría a tratar de dominar ideológicamente (y tratar quizá de intervenir en la organización misma) al partida comunista de Vietnam, lo cual no podría más que provocar una reacción violenta por parte de los independientes dirigentes vietnamitas.

¿Cual sería entonces la posición de un Vietnam comunista? Creemos que no le quedaría mas que la siguiente (que es a la que ha llegado Mongolia, aunque también por otras razones): alejarse políticamente de una China demasiado próxima geográficamente, y acercarse políticamente a la Unión Soviética, cuya influencia, por razones geográficas (incluyendo la barrera china), no podría ser de todos modos muy grande. Con ello tendríamos un Vietnam comunista, convertido en barrera contra la expansión china en el sudeste asiático.<sup>8</sup> Y sería una barrera bastante eficaz, porque, entre otras cosas, contra ella no podría China utilizar los argumentos usuales, de que fuera un instrumento del imperialismo occidental, o americano en particular.

Vista de este modo la situación, ¿hubiera sido demasiado difícil, o absurdo, para los Estados Unidos, aceptar la existencia de un país comunista que sigue una política eminentemente nacionalista? ¿No le hubiera, por el contrario, convenido apoyar el establecimiento de un régimen (digamos sin matizar demasiado) nacional-comunista, en un pequeño país que se convertiría en barrera contra la expansión de china, y por cuya existencia no tendrían que luchar? Mucho más si se piensa, que los mismos países comunistas (en las condiciones imperantes en el mundo comunista) se preocuparían de defenderlo contra una China eventualmente demasiado absorbente.

Contra este planteamiento, eminentemente lógico, de la situación, los Estados Unidos han realizado una intervención innecesaria para obtener la finalidad que perseguían, de poner un freno a la expansión china, y perjudicial, ya que de modo totalmente gratuito se convirtieron en el enemigo principal de un pueblo que hubiera sido (y volverá a serlo a pesar de todo) su aliado natural, voluntaria o involuntariamente.

Pero estas no fueron las únicas consecuencias vas que la intervención en Vietnam tuvo para los Estados Unidos; hay otras, mucho más graves, tanto en el orden interno, como internacional, que merecen ser estudiadas.

---

de la Comisión de Asuntos Exteriores del Senado. Ver su obra: The arrogance of power, Vintage Books, 1966, pp. 112 y ss.

<sup>8</sup> El proverbio de que no hay peor cuña que la del mismo palo sería perfectamente aplicable aquí.

## II

### LAS CONSECUENCIAS NACIONALES E INTERNACIONALES DE LA INTERVENCIÓN

No hace más que dos años, todavía muchos de los economistas de los Estados Unidos analizaban la guerra de Vietnam como un acontecimiento cuyos efectos en la economía de su país eran meramente circunstanciales y, con cierto grado de asombro mezclados con orgullo, hablaban de la forma en que Estados Unidos podía mantener el gasto que implicaba la guerra, sin que se vieran afectados de modo substancial los otros programas internos.

La guerra de Vietnam, el presupuesto general de la defensa, el programa espacial, la lucha contra la pobreza y las demás actividades del Estado no parecían tener una incidencia fundamental en la economía del país, que seguía desarrollándose sin mostrar señales de fatiga ni índices alarmantes de inflación por una hipertrofia del gasto público. Es verdad que no faltaron los alarmistas que llamaron la atención sobre diversos indicios que hacían presagiar una crisis grave; estos agoreros se situaban tanto en la derecha, haciendo recaer la responsabilidad de la futura crisis en el gasto exagerado del sector público, en materia de gastos sociales, pidiendo entonces una acción más bien de carácter financiero para evitar la crisis, o bien desde la izquierda, acusando a la guerra de Vietnam de ir minando, lenta, pero irremediablemente, una economía que hasta entonces había parecido inexpugnable.<sup>9</sup>

Las consecuencias económicas de la guerra de Vietnam para los Estados Unidos eran fáciles de prever si se hubieran considerado los efectos del compromiso creciente de la intervención americana: por una parte, los enormes gastos y la sangría de dólares, implícita en ello, que alteraba la balanza de pagos, a pesar de una favorable posición inicial en la balanza comercial, de unos siete mil millones de dólares en favor de Estados Unidos, y por otra parte, lo que significaba para la salud de esta economía el desviar hacia sectores improductivos (los conectados con las actividades bélicas) recursos humanos y económicos esenciales para el futuro.

En estas condiciones no debe extrañar que el dólar quedara sometido a los ataques de que hemos sido testigos en el reciente pasado, ataques que los Estados Unidos hubieran podido fácilmente evitar o contrarrestar sin los compromisos de la guerra de Vietnam. En una conferencia pronunciada en Las Cruces (Nuevo México), el pasado domingo,<sup>10</sup> el economista norteamericano Kennet Bouilding se refería a la paradoja económica de los bombardeos de Estados Unidos en Vietnam: según ciertos cálculos, cada dólar de daños causados a los norvietnamitas le cuesta a los Estados Unidos cuatro dólares, lo cual, puesto en términos militares es como si por cada bombardeo de los Estados Unidos a Vietnam del Norte, este país replicara con cuatro bombardeos a los Estados Unidos; desde luego que también habría que considerar otros efectos, como los humanos, pero en términos económicos, ésta sería una imagen bastante aproximada a la verdad.

Pero los efectos económicos no son los únicos que pueden percibirse en la vida norteamericana. En 1964, el presidente Johnson había sido elegido con la más gran de mayoría en la historia del país,

---

<sup>9</sup> Hasta ahora el impacto perjudicial de la guerra sobre la economía norteamericana se ha resuelto en un proceso de inflación, de alrededor de un 4% de aumento de los precios, y en un déficit grave de la balanza de pagos. Falta por ver el efecto que producirá la desaparición del estimulante de la guerra de Vietnam, en el momento, que debe situarse a mediados del año de 1969, en que la guerra se concluya, o al menos se reduzca considerablemente.

<sup>10</sup> El 5 de Mayo de 1968.

mostrando así la unidad de su pueblo. Desde el incidente del Golfo de Tonkín<sup>11</sup> que aceleró la espectacular escalada de la intervención militar en Vietnam, la unidad del país se ha quebrantado hasta tal punto, que ha obligado al presidente a presentar lo que no puede sino ser calificada como una “dimisión diferida”, ante la reacción popular contra una guerra que no comprende.

La guerra ha propiciado, en efecto el clima para el desorden y la rebelión interna: los recursos necesarios para la renovación urbana y para la promoción de los sectores menos favorecidos de la población se malgastan en acciones no conectadas con las necesidades inmediatas de dichos sectores, provocándolos entonces a una acción en que coinciden los elementos egoístas (de lucha porque esos recursos le sean atribuidos) y altruista, real o supuestamente (de acción pacifista). En el momento actual se está llegando, curiosamente, a una síntesis de las posiciones del pueblo americano, en torno al deseo de urgente terminación de la guerra mediante las negociaciones donde, por el camino de la frustración, los que no pudieron obtener una solución por la vía militar, hasta hace poco preconizada, coinciden ahora con los pacifistas.

Este es el cuadro, trazado a grandes rasgos, de los efectos internos de esa guerra de Vietnam en el pueblo más fuerte del mundo: un pueblo que se divide hasta un grado pocas veces sentido en su historia, una moneda que se tambalea y una economía que empieza a mostrar síntomas de desequilibrio.

Las consecuencias internacionales de la intervención (posteriormente analizaremos las consecuencias internacionales de la terminación de la guerra) son también de cierta gravedad para la posición de Estados Unidos. En efecto, la magnitud que alcanzaron los movimientos antibélicos en el mundo, obligó a los gobiernos de países aliados de los Estados Unidos a adoptar respecto a Vietnam actitudes bastante tibias; hasta tal punto que sólo algunos países directamente interesados en el conflicto les dieron un apoyo incondicional (Australia/ Nueva Zelandia y Corea del Norte, principalmente por sentirse amenazadas en el caso de una victoria comunista; la Gran Bretaña, por pensar que los Estados Unidos podían asumir más o menos sinceramente la defensa de sus intereses en el sudeste asiático, una vez que ella decidió retirarse de la zona).

El balance que la guerra deja en cuanto a popularidad de los Estados Unidos es bastante desconsolador, y de ahí que en los medios estadounidenses se empieza a desarrollar un sentimiento aislacionista que pudiera ser peligroso para el futuro equilibrio de fuerzas. Y es conveniente darse

---

<sup>11</sup> El 2 de Agosto de 1964, el destructor de los Estados Unidos "Maddox" fue atacado por tres torpederos norvietnamitas en aguas internacionales, a treinta millas de las costas norvietnamitas. El siguiente día 4 parece que hubo un nuevo ataque al "Maddox" y al "C. Turner Joy", esta vez a sesenta y cinco millas de la costa. El presidente Johnson pidió, entonces facultades al Congreso para adoptar las medidas de fuerza necesarias al caso, y el Congreso se las concedió, en la resolución adoptada el 7 de Agosto en la que se señalaba que "el Congreso aprueba y apoya la determinación del presidente, como Comandante en Jefe, de tomar todas las medidas necesarias para rechazar cualquier ataque armado contra las fuerzas, de los Estados Unidos y para impedir cualquier agresión posterior". La resolución proseguía señalando que "los Estados Unidos consideran vital para su interés nacional y para la paz mundial el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales en el Sudeste Asiático. En consonancia con la Constitución de los Estados Unidos y con la Carta de las Naciones Unidas y de acuerdo con sus obligaciones bajo el Tratado Colectivo de Defensa del Sudeste Asiático, Estados Unidos está por lo tanto preparado en la forma que el presidente determine, a tomar todas las medidas necesarias incluyendo el uso de la fuerza armada para asistir a cualquier miembro o Estado que hubiera prestado su adhesión al protocolo del Tratado de Defensa Colectiva del Sudeste Asiático, y que solicite asistencia en defensa de su libertad".

cuenta de que esta impopularidad no es puramente teórica, sino que se traduce en un debilitamiento de las alianzas occidentales, que a los Estados Unidos tanto trabajo costó organizar.<sup>12</sup>

En cuanto al sudeste asiático las necesidades bélicas forzaron a Estados Unidos a establecer en Laos, bases de apoyo a sus tropas, ya fuera para bombardear desde ahí el sendero Ho Chi Minh en territorio laosiano, o para establecer centros de comunicación, como el de Pathi. Pero ello forzó a los comunistas vietnamitas a lanzar ataques, cubriendo sectores cada vez más amplios del territorio de Laos, quedando así establecidas, de nuevo, las raíces de un conflicto que bien pudiera acabar al mismo tiempo que el de Vietnam, pero que también podría continuar después de concluida la paz en el país vecino.

Los defensores de la política de Estados Unidos dirán que las medidas tomadas en Laos eran necesarias y fueron provocadas por la utilización de su suelo por los vietnamitas del Norte, pero será muy difícil explicar la conveniencia de dar al enemigo un pretexto para intervenir, cuando hubiera sido relativamente fácil tomar las mismas medidas desde el suelo de Vietnam. Hasta ahora, los comunistas no parecen gozar de gran popularidad en las zonas bajo su control en Laos, pero han puesto allí el pie y eso será una carta más en las manos de los negociadores de Hanoi en París. El problema de Laos deberá ser incluido en un plan general de arreglo al conflicto vietnamita, y ello sólo podrá hacerse a cambio de concesiones de los occidentales.

Si consideramos los efectos nacionales e internacionales que el conflicto vietnamita tiene para los Estados Unidos nos será muy fácil entender la posición de la URSS al respecto. Al ver a su enemigo principal comprometido en un conflicto que no puede ganar y que lo está debilitando en forma creciente, en el orden internacional por el abandono de sus aliados y en el orden interno por la descomposición del país (política y económica), la URSS no puede lógicamente desear más que la continuación de ese conflicto que, por otra parte, cumple una misión complementaria y no menos importante: la de entretener a China con la presencia en sus puertas del "imperialismo americano", distrayéndola de otras preocupaciones, como las relativas a las fronteras de Sikiang.<sup>13</sup>

Abundan en los medios dirigentes de Estados Unidos los que se han dado cuenta de esto, hace ya algún tiempo, pero lo trágico es que en la búsqueda de una salida que les permita salvar las apariencias han dejado, y están dejando pasar un tiempo que es precioso para su país y han caído en la trampa de considerar que salir de cualquier modo es peor que seguir en el conflicto. En términos de estrategia global los Estados Unidos le han presentado en bandeja a la URSS una situación ideal en que a un costo relativamente muy bajo le permiten debilitarlos de modo grave, dándoles además, de rebote, una gran ventaja en el terreno de la propaganda, donde presentar a los Estados Unidos como violadores del Derecho, y como impotentes para forzar una solución militar en la arena vietnamita; que todos sepamos que la derrota de los Estados Unidos en Vietnam no es militar sino política, eso no cambia en nada el planteamiento.

---

<sup>12</sup> La actitud tibia adoptada por los Estados Unidos ante la Invasión rusa de Checoslovaquia se debió no sólo a la consideración de que Checoslovaquia queda dentro de la zona de influencia rusa, y en consecuencia se debía tratar ese asunto un poco como asunto interno entre países comunistas, sino también, y en no pequeña medida, a la pérdida de autoridad moral por el hecho de su intervención en Vietnam, que haría muy fácil a la Unión Soviética replicar con el tu quoque.

<sup>13</sup> Sobre las relaciones ruso-chinas puede consultarse, Tien-Fang Cheng: A History of Sino-Russian Relations 1957; DAVID J. DALLIN: The Rise of Russia in Asia, 1949; HOWARD L. BOORMAN y otros: Moscow-Pekin Axis; Strengths and Strains, 1957, en especial el capítulo del autor citado, "The Borderlands and the Sino Soviet relations in Central Asia"; DONALD S. ZAGORIA: The Sino-So-viet Conflict, 1962; M. SEARA VÁZQUEZ: "Análisis del conflicto entre China y la URSS", en Cuadernos Americanos, N. 3, 1964.

Si aceptamos que la guerra de Vietnam está produciendo un debilitamiento progresivo de los Estados Unidos,<sup>14</sup> ¿podemos lógicamente pensar que la Unión Soviética esté interesada (auténticamente interesada) en terminar el conflicto?

Las conversaciones de París le darán a Estados Unidos la posibilidad de salir de esa trampa, pero las equivocaciones se pagan caras en política internacional, y ellos no podrán escapar a las consecuencias de su gran error, el error de meterse en un conflicto que no podían ganar nada.

Queda por ver si cometido ese error no sabrán rectificarlo ahora, en la mesa de las negociaciones, adoptando posiciones demasiado inflexibles, o lo que sería peor, adoptando en su política exterior del futuro posiciones demasiado flexibles.

### III

#### LAS CONSECUENCIAS DE LA PAZ

El comienzo de las negociaciones de París se ha interpretado a menudo como el reconocimiento, por los Estados Unidos, de una derrota militar en el campo de batalla vietnamita. Esa derrota es sumamente difícil de entender sabiendo los medios económicos y bélicos con que cuenta la primera potencia del mundo. En realidad, en el plano militar, nunca se le podría encontrar explicación, por la sencilla razón de que no es ahí donde está la causa real de la situación en que los Estados Unidos se encuentran ahora. Se ha dicho, y se repite hasta el cansancio, que los Estados Unidos no podrían forzar una decisión en el campo de batalla porque es imposible derrotar a las guerrillas, que no ofrecen un frente consistente, y que mediante la táctica de ataques por sorpresa y dispersión inmediata pueden someter al enemigo a un desgaste continuo, sin sufrir los contrataques consiguientes. Se añade que el heroísmo, indudable, de los guerrilleros vietnamitas tenía que acabar poniendo de rodillas al gigante americano. Es verdad que si los Estados Unidos se hubieran enfrentado a un ejército regular, y sin el espíritu de combate que han demostrado sus actuales rivales, podrían haber impuesto una solución militar; pero reducir los términos del enfrentamiento en el sudeste asiático a una cuestión puramente militar y colocar la derrota de Estados Unidos en este terreno es cometer el mismo error que Estados Unidos cometieron, al creer que podrían imponer una solución conveniente a sus intereses sin más que recurrir a las armas.

El heroísmo de los combatientes y las cualidades de la guerra de guerrillas podrían explicar la derrota de Napoleón en España, o la situación de los alemanes en Yugoslavia, pero no lo que ha ocurrido en Vietnam. Por derrota militar debe entenderse la sufrida por un país que no tiene los medios bélicos capaces de asegurarle la victoria. ¿Es ese el caso de los Estados Unidos? Obviamente no, puesto que está fuera de toda duda que tienen los recursos bélicos necesarios para borrar del mapa, no sólo a Vietnam del Norte, sino a todo el sudeste asiático, en cuestión de minutos. Esta posibilidad se la ofrece el arma atómica. Pero, además, para ser realistas, hay que recordar que en ningún momento el país se colocó en pie de guerra, mediante una movilización general del estilo de las que se produjeron, por ejemplo, durante la Segunda Guerra Mundial.

---

<sup>14</sup> El asunto checoslovaco, posterior a la publicación de -nuestro artículo, nos ha venido a dar la razón. Enfrentado con la derrota política en Vietnam, Estados Unidos se niega a verse envuelto en nuevos conflictos, dejando con su política de inhibición abierto el camino a la expansión soviética, de modo similar a como la derrota soviética en Cuba, en 1962, la hizo replegarse y dejar la iniciativa a los Estados Unidos. Hay un gran peligro para la paz del mundo en la posición que tomen las dos grandes potencias, tanto por exceso de audacia como por exceso de prudencia, en la medida en que cada una de estas actitudes propicie la contraria en la potencia adversarla.

Lo que ocurrió en Vietnam entonces hay que verlo a la luz de una afirmación muy elemental: es una derrota militar en la medida en que los Estados Unidos no quisieron comprometer más medios bélicos, económicos y humanos. No quisieron hacerlo por muchas razones tanto de carácter interno (el pueblo estadounidense no comprendería muy bien la razón de los sacrificios exigidos y, además, éste es un año de elecciones presidenciales lo que seguramente ha precipitado el inicio de las negociaciones que, si no fuera así, posiblemente iban a tardar bastante), como de carácter internacional (la reacción desfavorable de la opinión pública universal ante la utilización del arma atómica, o el temor de una complicación del conflicto por la intervención de otros países).

Colocándonos ya en esta perspectiva, la derrota no es militar, sino política. Es muy importante, no olvidarlo, y harían bien en darse cuenta de ello los países que, pensando que después de todo Estados Unidos no es tan temible militarmente, pudieran verse tentados a provocarlo.

En el plano de la estrategia global el hecho de que un país de las proporciones de Estados Unidos se haya visto forzado (no militarmente, según hemos visto; pero forzado es la palabra justa) a aceptar negociaciones para discutir una solución que pretendían simplemente imponer, y que su rival no sea más que un pueblo minúsculo y en un grado de desarrollo elemental, tiene consecuencias muy importantes. Ha probado que en el mundo de hoy la fuerza, como señalábamos en un trabajo escrito hace dos años,<sup>15</sup> tiene unos límites muy precisos como instrumento de la política internacional. Si las grandes potencias sacaran esta conclusión de la amarga experiencia americana, la guerra de Vietnam, con todos los sufrimientos del pueblo vietnamita, se habría justificado.

Sin embargo, a la paz mundial la acechan varios peligros: 1) El bando rival de Estados Unidos puede exagerar las consecuencias de la victoria que les acaban de ofrecer los guerrilleros vietnamitas y llegar a pensar que Estados Unidos son efectivamente un “tigre de papel” y, al tratar de comprobarlo acabaría llevando al mundo al holocausto nuclear, que podría venir mediante una confrontación repentina, o mediante una escalada provocada por el afán de alterar el equilibrio de fuerzas.<sup>16</sup> 2) Los Estados Unidos, por el contrario, pueden exagerar las consecuencias de su revés, perder confianza en sus fuerzas y replegarse a una posición de abandono de responsabilidades mundiales, cediendo continuamente para evitar conflictos, hasta llegar a un punto en que no les quede más remedio que lanzarse a fondo para asegurar su supervivencia.<sup>17</sup>

La situación actual es, en cierto modo, paralela a la de 1962, cuando el bloqueo de Cuba forzó a la Unión Soviética, que había tratado de alterar el equilibrio de fuerzas entrando en la zona de influencia de Estados Unidos, a una retirada que provocó en ella un exagerado deseo de evitar la confrontación con Estados Unidos, asegurándole entonces una virtual hegemonía mundial. En aquel momento comentamos que mucho nos temíamos que la Unión Soviética, después de haber cometido el error estratégico de tratar de convertir a Cuba en una base militar contra los Estados Unidos (colocándose en una posición débil, ya que los Estados Unidos estarían forzosamente dispuestos a eliminar esas bases, aun a costa de correr unos riesgos que ella no podría aceptar), cometería el otro error de retirarse sin gran resistencia confesando una debilidad que sería funesta para el equilibrio mundial (como lo probó la evolución posterior de los acontecimientos).

---

<sup>15</sup> “La política exterior de los Estados Unidos”, en *Cuadernos Americanos*, N. 3, 1966,

<sup>16</sup> La política soviética en Europa a mediados de 1968, y siguiendo la crisis checoslovaca podría muy bien inscribirse en esta línea: desde la invasión de Checoslovaquia y la intimidación a países socialistas de tonalidades diferentes (Rumania, Yugoslavia, Albania), hasta la amenaza abierta, y la invocación del artículo 107 de la Carta de las Naciones Unidas, relativa a los Estados exenemigos, frente a la República Federal Alemana.

<sup>17</sup> Ver *Supra*, nota 11.

Si los dirigentes de las naciones poseen la lucidez necesaria, deben sacar de la guerra de Vietnam esta conclusión elemental: cuando pretendan lanzarse a una aventura intervencionista no deben limitarse a evaluar sus posibilidades militares, sino y, sobre todo, sus posibilidades políticas; de otro modo el único resultado será la frustración.

Para Estados Unidos las consecuencias son bastante más complejas: la derrota política que han sufrido habrá servido (eso debemos esperar) para mostrarles los límites de su fuerza, y les habrá convencido que no es tiempo ya para tratar de convertirse en gendarme internacional<sup>18</sup> (con buena intención o con propósitos egoístas, -eso no interesa), pero no deberán ir demasiado lejos en el camino del arrepentimiento, o nos encontraríamos con una situación similar a la de los años anteriores, con otro país tratando de ocupar el vacío que ellos dejen jugando al sheriff internacional.

En cuanto a las conversaciones de París, allí no puede ocurrir más que lo que es lógico: los Estados Unidos intervinieron militarmente en Vietnam para imponer una solución o, mejor dicho, para impedir una solución que no les agradaba (reunificación del país bajo un gobierno comunista); han fracasado en el intento de imposición militar (aceptar las negociaciones no significa otra cosa) y deberán pagar el precio. No vemos por qué los comunistas debieran resignarse al abandono de una pelea que no están perdiendo (también es verdad que no tienen la fuerza necesaria para ganarla), sobre todo cuando su rival muestra signos de cansancio, y aceptar una solución que signifique ceder en su propósito fundamental: la reunificación del país. Claro que a ellos les interesa también concluir un conflicto que está desangrando al país, pero las concesiones que estén dispuestos a hacer, después de los sacrificios consentidos, tienen que ser de orden menor; cuanto antes se den cuenta de ello, los Estados Unidos mejor. En suma, se trata para los Estados Unidos de encontrar una salida que les permita guardar las apariencias, y lo que se pueda salvar todavía de su prestigio, abandonando la finalidad primordial de impedir la reunificación y mantener en el Vietnam del Sur, un régimen según el modelo occidental. Todo lo más que pueden conseguir son concesiones secundarias: un período de transición relativamente corto, un plazo para retirar las tropas, representación a ciertos grupos pro occidentales (cuya supervivencia de un medio francamente hostil es bastante dudosa) en el futuro gobierno, etc. En suma, se trata fundamentalmente de salvar las apariencias y lo que se pueda del prestigio.

Concluimos con esto el análisis del problema vietnamita, que hemos situado exclusivamente, como anunciábamos, en el plano de la realpolitik, fuera de toda consideración moral o jurídica. Los países pequeños pueden sacar de ello la experiencia reconfortante de que la fuerza ha perdido valor decisivo en las relaciones internacionales. Falta que los que no se encuentren en este último episodio en el bando perdedor, escarmienten en cabeza ajena, y no caigan en los mismos errores. Claro que el homo sapiens es el único animal que tropieza dos veces en el mismo obstáculo, así que...

---

<sup>18</sup> La necesidad de mantenerse dentro de los límites de las propias fuerzas ha sido expuesta por ilustres políticos americanos; Humphrey, por ejemplo, a medida que su campaña electoral progresaba iba, cada vez más, acercándose a esta posición autocrítica; sin embargo, quizá el mejor representante de cierta conciencia americana ha sido el senador Fulbright: "Having done so much and succeeded so well, America is now at that historical point at which a great nation is in danger of losing its perspective on what exactly is within the realm of its power and what is beyond it. Other great nations, reaching this critical juncture, have aspired to too much, and by overextension of effort have declined and then fallen" (J. W. Fulbright: Op. cit. p. 3).

## EL MUNDO EN TRANSICIÓN

### I

#### ANÁLISIS DEL CONFLICTO ENTRE CHINA Y LA URSS

##### El Planteamiento

Desde hace algunos años se podían encontrar, cada vez con mayor frecuencia, en la literatura política, referencias a una disputa dentro del campo comunista, cristalizada en torno a la URSS y China como polos de atracción.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Sobre el conflicto en general, puede consultarse: DONALD S. ZAGORIA; *The Sino-Soviet Conflict 1956-1961*, Princeton, Princeton University Press, 1962; A. DOAK BARNET: *Communist China and Asia*, Harper & Brothers, New York, 1960, especialmente las pp.337-383; HOWARD L. BOORMAN, ALEXANDER ECKSTEIN, PHILIP E. MOSELY, BERJAMIN SCHWARTZ: *Moscow-Peking Axis: Strenths and Strains*, Harper & Brothers, New York, 1957; G. F. HÜDSON, R. LOWENTHAL, R. MACFAR QUHAR; *The Sino-Soviet Conflict*, Frederick A. Praeger, New York, 1961; R. G. BOYD: *Communist China's Foreign Policy*, Frederick A.-Praeger, New York, 1962; K. LONDON (Edited by); *Unity and contradiction: Major aspects of Sino-Soviet Relations*, Frederick A. Praeger, New York, 1962; W. LAQUEUR and L. LABENZ (Edited by): *Polycentrism, The New factor In International Communism*, Frederick A. Praeger, New York, 1962; T. MENDE: "Le cours nouveau des relations sino-sovietiques", en *La Nef*, Janvier-Mars, 1962; R. SCHLESINGER: "The CPSU Programme: Historical and International Aspects", en *So viet Studies*, January 1962; M. FRANZ: "Kruschev's disloyal opposition: Structural change and power struggle in the communist block", en *Orbis*, Spring 1963; J. DEGRAS: "The Communist Camp Ten Years After Stalin", en *The World Today*, March 1963; P. DIMITRIU: "Die Nachfolgekrise in Kommunistischen Staaten", en *Ost-Europa*, Januar 1963; F. FEJTŐ: "Der Meinungsstreit zwischen der Sowjet-Union und China-Ein geschichtlicher Rückblick", en *Frankfurter Hefte*, Mai, 1963; H. R. SETON-WATSON: "The Great Schism: Sino-Soviet Conflict", en *Encounter*, May, 1963; R. LOWENTHAL: *The rise and decline of international communism*; H. P. BECHTOLDT: "Die dritte Krise des Weltkommunismus" en *Aussenpolitikk*, Mai 1963; "Le débat sino-sovietique: Syposium", en *Les Temps Modernes*, Mai 1963; R. SCHLESINGER: "The sino-soviet dispute", en *Science & Society*, Summer, 1963; H. SETON-WATSON: "Der chinesischesowjetische Konflikt", en *Monat*, Juli 1963; Z. BRZEZINSKI: "Threat and opportunity in the communist schism", en *Foreign Affairs*, April 1963; L. GARCÍA ARIAS: "Las divergencias doctrinales dentro del comunismo mundial y le pugna chino-rusa", en *Revista de Política Internacional*, Mayo-Junio, 1963; del mismo: "Las divergencias doctrinales dentro del comunismo mundial: intercambio de cartas chino-rusas y reunión bipartita en Moscú" en *Revista de Política Internacional*, Septiembre-Octubre, 1963; E. CRANKSHAW: *The new cold war-Moscow v. Pekín*, Penguin Books, Harmondsworth, Middlessex, 1963.

El punto de vista de la Unión Soviética puede verse, en Carta abierta del Comité Central del Partido Comunista de la Unión Soviética, a las organizaciones del Partido, a todos los comunistas de la Unión Soviética, publicación de la Oficina de Prensa de la Embajada de la URSS, en México; puede consultarse además, A.A. ARZUMANYAN: "Peaceful co-existence and the world revolutionary process", en *International Affairs*, de Moscú, No. 8, 1963; G. KARKHIN: "The Socialist Economy and Proletarian Internationalism Against the Theory of Relyng on One's Own Forces", en *International Affairs*, de Moscú, No. 11, 1963; VILLE PESSI: "Marxismo creador y política revolucionaria", en *Vida Internacional*, de Praga, No. 6, 1963; "El proceso revolucionario mundial y la unidad del movimiento comunista", en *Vida Internacional*, de Praga, No. 8, 1963; E. PAPAIOANNU: "La unidad, garantía de los éxitos del movimiento comunista", en *Vida Internacional*, de Praga, No. 10, 1963; L. CORVALAN: "La vía pacífica es una forma de revolución", en *Vida Internacional*, de Praga, No. 12, 1963; "Novii vklad v teoriu i praktiku kommunisticheskobo stroitelstva", en *Sovietskoe Gosudartsvo i Pravo*, No. 1, 1963. Para la posición china se puede consultar: "Origen y desarrollo de las divergencias entre la dirección del PCUS y nosotros", por la redacción del *Renmin Ribao* y de *Hongqi*, en traducción española, en *Pekín Informa*, No. 15, 1963; "Los dirigentes del PCUS son los mayores escisionistas de nuestra época", y "La treta de la dirección del PCUS de pedir el cese de la polémica pública", en *Pekín Informa*, No. 6, 1964; ver también las recopilaciones de artículos diversos; *Refutación al revisionismo contemporáneo y Proletarios de todos los países uníos para luchar contra nuestro enemigo común*, ambas editadas por Ediciones en Lenguas Extranjeras, de Pekín, 1963.

Primero aparecidas en forma de murmullo, sin una base firme, todas las conjeturas eran posibles y no faltaron los intérpretes más diversos, desde los que creían que el mundo comunista estaba ya dividido irremisiblemente,<sup>2</sup> hasta los que pensaban que esa no era más que una táctica de diversión utilizada de común acuerdo por los dirigentes rusos y chinos.<sup>3</sup>

En los medios comunistas, dentro de la tendencia general orientada a minimizar el problema, se trataba de plantearla únicamente en el plano ideológico, y se discutía sobre los principios abstractos envueltos en la polémica, sin preocuparse de plantearlo en el campo más firme de las realidades económicas de los dos países protagonistas.

Hoy el conflicto ha saltado a la luz del día, y ya no es posible a los comunistas ocultarlo, ni al resto del mundo ignorarlo. Pero un estudio sereno del problema que divide al mundo comunista nos obliga a estudiar las relaciones rusochinas desde la primera pos-guerra, para ver la proyección histórica de un conflicto que no es de hoy, sino que ha nacido de la combinación de dos factores: 1) el hecho mismo de la implantación del comunismo en dos países cuyas condiciones económicas son radicalmente distintas; 2) el enfoque equivocado que se ha dado en el origen, al movimiento comunista mundial, orientado hacia un nacionalcomunismo, y en el que el sacrificio del ideal cosmopolitista (en el peor de los casos internacionalista) al nacional, significó la confusión de los intereses de clase con los nacionales, y la victoria final de estos últimos.<sup>4</sup>

Una vez suplantados los intereses de clase, en que seguramente habría identificación de los proletarios chinos y soviéticos, por los intereses nacionales, no podía tardar en producirse el choque entre la China y la URSS, resultado inevitable de la contradicción de los intereses de un país pobre y subdesarrollado con los de un país rico.

En tales condiciones, achacar la culpa de la ruptura a unos o a otros es simplificar las cosas; ambos no podían sino proceder como lo han hecho, una vez caído el comunismo en el error de base que hemos señalado.

---

<sup>2</sup> En esa línea puede colocarse Z. BRZEZINSKI, que nos dice que "The alliance as an active political force is dead" (Op. cit., p. 513); también CRANKSHAW (Op. cit.) y MANUEL R. MENDOZA ("El verdadero conflicto ruso-chino. Su carácter y sus perspectivas", en Índice, Octubre 1963).

<sup>3</sup> Es la interpretación de NATALIE GRANT, quien dice que "un cuidadoso examen del material que se alega como fundamento de la afirmación de que existe un conflicto serio entre Rusia y China, demuestra la ausencia de cualquier base objetiva de tal creencia ..." (En la obra colectiva El oso y el dragón. Las relaciones entre Rusia y China, Rialp, Madrid, 1961, pp. 208-210, citado por LUIS GARCÍA ARIAS: "Las divergencias doctrinales..."). En la crítica que se pueda hacer de esta opinión hay que tener en cuenta que fue publicada en 1961, y entonces las cosas no estaban tan claras, sobre todo para los que no habían seguido el camino de los análisis objetivos.

<sup>4</sup> El internacionalismo proletario (cosmopolitismo es equivalente a crimen en los ojos comunistas), es interpretado como una simple relación fraternal entre los proletarios que, sin embargo, quedan separados por las fronteras; se descarta la idea de unidad universal, borrando fronteras, o se la deja para un futuro que no alcanzaremos nosotros, y a pesar del triunfo comunista en países como Rusia, Checoslovaquia, Polonia, China, etc., que se encuentran Juntos, las fronteras se han mantenido, y lo que es peor, la explotación de los países más débiles por los más fuertes (es muy interesante el estudio de las estadísticas comerciales de la URSS con sus aliados, en el período de los primeros años de la guerra), así que el título de trabajos como el de J. STALIN, El carácter internacional de la revolución de octubre, no debe engañar a nadie. Esta posición ideológica y las relaciones entre los países comunistas, con el mantenimiento de sus intereses nacionales egoístas, se compagina mal con las palabras de MARX Y ENGELS: "Los obreros no tienen patria. No se les puede arrebatar lo que no poseen" (Manifiesto Comunista, Ed. Palomar, México, 1961, p. 70). En fin, una crítica seria de este punto llevaría más espacio del que disponemos

Sin querer presumir de profeta, hace diez años, cuando la unidad monolítica del bloque oriental parecía inmovible, ya habíamos hablado de la posibilidad de una escisión del mundo comunista, por incompatibilidad entre China y la URSS,<sup>5</sup> hoy es una realidad que hay que aceptar.

Para dar el tono sobre la gravedad de este conflicto, nos ha parecido oportuno citar un comentario a la Carta Abierta del Comité Central del PCUS, que hace la redacción del periódico Renmin Ribao, de Pekín, en una frase: “Sólo los que han degenerado políticamente viven de mentiras.”<sup>6</sup> Como puede verse, la situación entre la China y la URSS es algo más que la de dos amigos que se encuentran un poco distanciados, y esa frase está bastante lejos del piropro. La importancia de la ruptura ha sido valorada de modo distinto y casi todos los estudios, que se refieren a este problema de la división del mundo comunista, comienzan analizando su valor relativo. Hay para todos los gustos; pero la manifestación concreta de la ruptura del mundo comunista se encuentra a partir de las crisis de Cuba y de los incidentes fronterizos chino-indios. Desde ese momento ya no pudo haber duda alguna de que en el mundo comunista no todo marchaba del modo que la propaganda nos quería hacer creer.

Pero si la manifestación de la división del mundo comunista aparece en esa época, fines de 1962, y se manifiesta claramente en la primera mitad de 1963, las causas profundas hay que buscarlas mucho antes.<sup>7</sup> El -análisis objetivo de la realidad habría llevado a la -conclusión no sólo de que se estaba gestando el conflicto sino, además, de que el choque era inevitable. Por un tiempo es curioso observar cómo los ataques se realizan a través de interpósita persona; y había que conocer las reglas del juego, para ver qué es lo que estaba realmente pasando en el mundo comunista.

Así por ejemplo, cuando los chinos hablaban contra los yugoslavos había que entender que a quien realmente atacaban era a Jruschov, y cuando los rusos atacaban a Albania, había que saber que lo que querían decir realmente por Albania era la China.<sup>8</sup>

La trascendencia de la disputa no está sólo en el hecho de que se oponen dos Estados de primer orden, lo cual ya habría justificado el interés con que se está siguiendo su desarrollo, sino en que cada uno de ellos, diciéndose intérprete exacto de la doctrina marxistaleninista, pretende erigirse en inspirador único del movimiento comunista mundial.

Puede considerarse que hay realmente una escisión, y no se trata de un puro conflicto de carácter ideológico, en el que ambos bandos se culpan mutuamente de debilitar la lucha por el socialismo.

---

<sup>5</sup> Decíamos entonces: "Hablar hoy de dos bloques absolutamente definidos es atrevido y falso. Una guerra futura puede dividir al mundo en dos bandos, pero éstos no serán los que nosotros a priori señalemos... ¿No podría la China Comunista desempeñar el papel que Alemania tuvo? Démosle tiempo y esperemos. Quizá llegue Rusia a ver en aquélla un enemigo más inmediato que los occidentales..." (M. SEARA VÁZQUEZ; El estado de preguerra, memoria presentada a la Sociedad Española de Estudios Internacionales y Coloniales en 1954).

<sup>6</sup> Ver Pekín Informa, No. 15, 1963, p. 8.

<sup>7</sup> Ver A. DOAK BAKNETT: Op. cit., Cap. 12; CRANKSHAW: Op. cit., especialmente pp. 14-28; “Origen y desarrollo de las divergencias entre la dirección del PCUS y nosotros”, por las redacciones de Renmin Ribao y Hongqi.

<sup>8</sup> Así, en un editorial del Renmin Ribao, del 5 de mayo de 1958, “El revisionismo contemporáneo debe ser refutado”, se atacaba a los dirigentes de la Liga de Comunistas de Yugoslavia que, según ellos, “injurian con violencia la dictadura del proletariado”. En un editorial posterior, se deja ver claramente que la lucha contra el revisionismo yugoslavo sería sólo temporalmente limitada a ese objetivo, y se trasluce la amenaza de ir más lejos: “...Consideramos que hay que combatir hasta el fin el revisionismo contemporáneo, y que no puede haber concesiones”. Al hablar de concesiones se refieren a las objeciones de algunos, que consideraban que un ataque demasiado vigoroso contra el revisionismo y contra Yugoslavia podría lanzarla en los brazos del imperialismo definitivamente, y producir además una escisión en el movimiento comunista mundial. La actitud china de entonces muestra claramente hasta dónde estaban dispuestos a ir, como podemos comprobar hoy. (“El revisionismo contemporáneo debe ser combatido hasta el fin”, editorial del Renmin Ribao, del 4 de junio de 1958.)

En estas condiciones, interesa ver cómo se va manifestando la contradicción entre los dos grupos; cómo va evolucionando la controversia; después será interesante hacer un análisis de los principales puntos de desacuerdo, y luego sacaremos nuestras propias conclusiones.

Se habla de discrepancias ideológicas, ¡como si las ideologías pudieran concebirse haciendo abstracción de la realidad!, y se olvida cuáles fueron y son las circunstancias económicas de esos dos países, en cuya diversidad, y hasta oposición, hay que ver las causas reales de la controversia y de la división consiguiente del mundo comunista.<sup>9</sup>

## 1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL CONFLICTO

El estudio de la evolución histórica del conflicto nos obliga a remontarnos a los orígenes del comunismo en la China, en 1920. Aquel año la URSS manda a algunos agentes del Comintern, para orientar el naciente movimiento comunista, para formar grupos, células comunistas que iban a iniciar una guerra revolucionaria que duraría largos años. Pero en ese periodo, de 1920 hasta 1927,<sup>10</sup> hay dos grupos revolucionarios: Uno, el alentado por la Comintern y, otro, el del Kuomintang, en el que se destacaría después Chiang Kai-shek. De 1920 a 1927, las razones tácticas del momento empujan a la Comintern a aconsejar a sus correligionarios chinos a que colaboren con el Kuomintang. Pero en 1927, el Partido Nacionalista o Kuomintang considera que ha llegado el momento de seguir solo su camino, rompe con los comunistas, y realiza una gran matanza entre ellos, dispersándolos. Quizá, en ese momento la URSS estaba más interesada en fortalecer el poder central, para garantizar la existencia de una China fuerte, que en propiciar la realización de la revolución comunista; porque Japón constituía ya un peligro, y la URSS temía, además, una alianza posible de Japón con la Gran Bretaña.

Los consejeros soviéticos se ven obligados a abandonar China con destino a la URSS, y quedan los chinos solos, dispersos. Ellos mismos tienen que crear un sistema de lucha autónomo y elaborar una doctrina, que si en muchas cosas coincide con la de Stalin, hay que reconocer que en su origen es una doctrina puramente china, no sólo en el aspecto teórico doctrinal, sino también en el aspecto práctico de organización que exigía la lucha de cada día.<sup>11</sup>

Se dispersan y se van primeramente hacia Kiangsi, al Este de China, iniciando después aquella marcha que no tiene paralelo más que con el famoso Gran Trek de los Afrikaners o con el Éxodo, y

---

<sup>9</sup> “La production des Idées, des Representations, de la conscience est d'abord impliquée dans l'activité matérielle et le commerce matériel des hommes, langage de la vie réelle”, (die deutsche Ideologie”, Marx Engels Archiv, I, p. 239, citado por H. LEFEVRE y N. GUTERMANN, en Kart Marx-Morceaux choisis, Gallimard, París, 1934.)

<sup>10</sup> Para este período puede consultarse A. S. WHITING: Soviet Policies in China. 1917-1924. Columbia University Press, New York, 1954; C. BRANOT: Stalin's Failure in China, 1924-1927, Harvard University Press, Cambridge, 1958; C. M. WILBUR y J. LIEN-YING HOW (Edited by): Documents on Communism, Nationalism, and Soviet advisers in China. 1918-1927, Columbia University Press, New York, 1956.

<sup>11</sup> Ver C. BRANDT, B. I. SCHWARTZ y J. K. FAIRBANK; A Documentary History of Chinese Communism. Harvard University Press, Cambridge, 1952; también el excelente trabajo de SHEN-YU DAI: "The Roots of Chinese Ideology", en Current History. September 1963.

tienen que recorrer unos 13 ,000 Kms.,<sup>12</sup> para ir desde la provincia de Kiangsii hasta Yennan dando así material para ese libro extraordinario de Mao Tse-tung en el cual la describe.

Durante la "larga marcha", los comunistas chinos van organizando, en cada una de las aldeas por las que pasan, sistemas de economía comunista a la escala local, y a pesar de que la formación de las personas a las cuales encargaban esas funciones era insuficiente, y la estancia en cada una de las aldeas era limitada, limitación que imponía la necesidad y la rapidez de la marcha, la semilla de la Revolución Comunista va entrando, y van quedando técnicas, tácticas que irán madurando y podrán ser utilizadas mucho más tarde.

En 1936, un año después de la gran marcha, Stalin hace presión sobre Mao Tse-tung para que vuelva a aceptar una alianza con Chiang-Kai-shek; era el momento de la presión japonesa. Ello hace que de 1939 a 1945, el movimiento comunista chino se mantenga estacionario, por considerar que la lucha contra el japonés invasor era el objetivo más inmediato. Durante el periodo de la Segunda Guerra Mundial, la URSS encamina toda su ayuda a China, no a través de los comunistas, sino a través del Gobierno Nacionalista, que de esa forma veía reforzada su propia posición contra sus rivales comunistas.

Termina la guerra, y la URSS plantea a la China reivindicaciones puramente estatales, olvidándose en aquel momento de que es el máximo representante del movimiento comunista, la nación dirigente, y dejando a un lado a los comunistas chinos, presenta reivindicaciones de carácter territorial.<sup>13</sup> Así, por ejemplo, pide que se anule el tratado de Portsmouth de 1904, que había puesto fin a la guerra entre Rusia y Japón, que se coloque en alquiler de la URSS el Puerto Arturo, que internacionalice Dairen, que se le devuelvan las Islas Kuriles y el Sur Sajalín, y además que se pongan en explotación común (China-URSS), los ferrocarriles de Manchuria.

Esta posición provoca ciertas reflexiones: o bien la URSS no tenía suficiente confianza en el movimiento comunista chino y pensaba que no valía la pena hacer concesiones a un país que tardaría en tener un gobierno comunista; o bien, aun pensando que los comunistas iban a tomar pronto el poder en la China, no consideraba que era conveniente renunciar a los derechos que ahí tenía.

De 1945 a 1946, parece (los datos son poco exactos y contradictorios) que Stalin indujo de nuevo a los comunistas a colaborar con Chiang Kai-shek; sin embargo, aquéllos decidieron actuar por propia cuenta, desentendiéndose de las directivas de Moscú y se lanzaron a una lucha a ultranza contra el gobierno nacionalista, consiguiendo de ese modo precipitar su derrota. ¿Cuál fue la ayuda que la URSS

---

<sup>12</sup> Esta cifra está tomada del propio MAO TSE-TUNG (*La guerre révolutionnaire*, Unión Générale d'Editions, París, 1962, en la p. 110); otros dan cifras distintas, como CRANKSHAW, que nos habla de 5,000 millas (Op. cit. en la p. 17).

<sup>13</sup> MANUEL R. MENDOZA hace una enumeración de las reivindicaciones territoriales que China presenta ahora a la URSS, de modo más o menos claro; no sabemos hasta dónde llega la solidez de las razones del autor, pero nos parece interesante citar el párrafo correspondiente: "...Ya ha empesado a reclamar a Rusia lo que creía suyo para siempre: las repúblicas de Kasakhstan, Kirghistan y Tadjistan, segmentos territoriales perdidos por China en virtud del tratado de Aigan (1864); las islas Kuriles y las de Sajalín, perdidas por el acuerdo de Yalta, y también la Mongolia Exterior, anexionada por la URSS en virtud del acuerdo Stalin-Chiang Kaishek llamado "Alianza y Amistad Ruso-China" (1945). Al mismo tiempo la China de Mao Tse-Tung aspira a la anexión de tos Pamires, Nepal, Sikkim, Butan, Assam, Burma, islas Adaman, Penghu, Zulúes, Ryuku, Malaya, Tailandia, Annam (que comprende el Vietnam Norte y Sur, Laos y Cambodia), Taiwán, Corea, Lomgju, Towang, Walon y, por supuesto, Aksai y Ladakh..." ("El verdadero conflicto ruso-chino. Su carácter y sus perspectivas", en *Índice*, octubre 1963, p. 11). Desde luego nos parece que el autor, al limitarse a decir que el fondo real del conflicto es imperialista" (Op. cit. p. 11), está simplificando demasiado; además de que notamos que considera a Mongolia Exterior como parte de la URSS (la incluye entre "lo que Rusia creía suyo para siempre"), y la realidad es que la relativa independencia que se le dio en virtud del tratado de 1945, se vio confirmada con su entrada a las Naciones Unidas, el 25 de octubre de 1961. Coincidimos con él en que el factor imperialista es importante en el estudio del choque entre los dos colosos comunistas

dio a la China? Puede considerarse que, efectivamente, la URSS envió a los comunistas chinos algunas armas, pero, sobre todo, la ayuda se manifestó a través de la prolongación de la ocupación de Manchuria, para facilitarles la toma de las armas que allí se encontraban.

En el verano de 1949 tiene lugar el derrumbe del Kuomintang, y el 30 de septiembre se proclama la República Popular China; Chiang Kai-shek debe atravesar el estrecho e irse a la isla de Formosa, y la URSS reconoce al gobierno de Pekín como el único representante del pueblo chino, enviándole desde entonces todas sus alabanzas.

En 1950 se firma un tratado de alianza, amistad y ayuda mutua entre la URSS y China, para un periodo de 30 años; en un acuerdo complementario la URSS otorga a la China una ayuda de 300 millones de dólares. Se admite que en el periodo general del "49 al "53 ambas políticas marchan de acuerdo; hay, en realidad, algunas tensiones, pero son tensiones de Estado a Estado y los partidos comunistas, en general, mantienen relaciones cordiales. La coincidencia se manifiesta en la dureza de la línea general del partido en el ámbito interno que Moscú había establecido y que convenía a las circunstancias económicas en China, país que apoya durante ese periodo a la URSS en la condena del revisionismo, manifestado a través de la posición de Yugoslavia, y aprovecha todas las ocasiones para señalar la conveniencia y la necesidad de reconocer la dirección de la Unión Soviética. En 1949 Mao, en un libro sobre la dictadura democrática del pueblo,<sup>14</sup> habla de la doctrina de "inclinarse a un solo lado", es decir al lado de la Unión Soviética. En 1953 tiene lugar un acontecimiento de importancia trascendental para el movimiento comunista internacional: la muerte de Stalin. En los primeros momentos confusos de lucha por el poder en Moscú Mao aparece apoyando a Jruschov contra Malenkov. ¿Cuáles son las razones? Quizá, por una parte, una coincidencia con Jruschov, quizá, por otra parte, la consideración de que Jruschov era más débil que Malenkov y convenía más apoyar al más débil, para poder obtener así la paridad en la dirección del mundo comunista.

En 1955 el Partido Comunista Chino empieza a mostrar señales de querer seguir un camino propio. Hay un acontecimiento trascendental: la Conferencia de Bandung, de los pueblos afroasiáticos, en la cual participa China, y que adopta el Panch-Shila, es decir, los cinco principios de la coexistencia pacífica, más o menos diluidos en diez puntos primeramente enunciados en un tratado celebrado el 29 de abril de 1954 por China y la India.

La significación del tratado de 1954 era quizá sólo relativa, puesto que se aplicaba en el plano bilateral, de las relaciones entre la India y la China; pero el valor real de estos cinco principios aparece en la Conferencia de Bandung cuando no son ya principios que reglamentan únicamente relaciones bilaterales, sino que se convierten en principios aceptados por una pluralidad de países<sup>15</sup> todos los que participan, en la Conferencia de Bandung y que se ofrecen, además, como los principios ideales para regir las relaciones entre todos los Estados de la tierra, incluidos los propios Estados comunistas. ¿Cuáles eran esos cinco principios? Interesa conocerlos para ver cuál era la política internacional que

---

<sup>14</sup> MAO TSE-TUNG: On people's democratic dictatorship, English Language Series, New China News Agency, Peking, 1949.

<sup>15</sup> Al valor que la Conferencia Afro-Asiática de Bandung tiene, como origen de una toma de conciencia colectiva de esos países, se añade el de aparecer como piedra de toque para mostrarnos que China no consideraba que su papel fuese ir a remolque de la URSS; y en esa su verdadera primera salida hacia la expansión ideológica y política mundial, señalaba claramente, para quien quisiera entenderlo, su determinación de ir hacia la hegemonía mundial, comenzando por plantear el combate en el mundo de los países afroasiáticos. Decíamos ya en 1954 (El estado de preguerra): "La aparición de una organización regional afroasiática, ¿no será camino fácil para la explotación de sentimientos de venganza, o reivindicatorios, o simplemente anticolonialistas? Y la única — primera potencia en ella presente, China comunista, ¿no podría creer llegada la oportunidad para erigirse en su inspiradora, desentendiéndose de la engorrosa dirección impuesta por Rusia?"; no creemos que hoy sea muy dudosa la necesidad de quitar las interrogaciones a las preguntas que entonces formulábamos.

China entendía seguir:<sup>16</sup> 1) Mutuo respeto a la integridad territorial y a la soberanía; 2) No agresión; 3) No intervención en los asuntos internos; 4) Igualdad de los Estados; 5) La coexistencia pacífica.

Hay que señalar que estos cinco principios sólo serían aceptados por la URSS, de modo expreso, en 1956, con motivo de la celebración del XX Congreso del PCUS.

1956 es el año crítico, con el célebre "informe secreto" de Jruschov ante el XX Congreso del PCUS, en que arremete contra el culto a la personalidad y denuncia los crímenes de Stalin; con ello, además, anuncia una liberalización de la política, que tenía que llevar necesariamente a los pueblos a más independencia; es decir, la nueva línea general que Jruschov inicia en el XX Congreso del PCUS implica que las naciones, hasta aquel momento, y con justicia llamadas satélites, iban a convertirse en Estados realmente soberanos, con posibilidad de establecer una línea propia en el ámbito interno, y una línea más o menos propia en el ámbito internacional.

Ese viraje produce un momento de desajuste, que se manifiesta por: la revuelta de Hungría, la de Polonia, los disturbios en Berlín, etc., etc.; fue el choque del tránsito de la disciplina de hierro de Stalin, a la liberación, a la mano dulce de Jruschov.

¿Por qué la paradoja china? Por un lado habla de los principios del Panch-Shila, o los cinco principios de la coexistencia pacífica, e inicia la "política de las 100 flores"<sup>16-bis</sup> tendiente a permitir que las diversas ideas políticas, las diversas tendencias, se manifiesten libremente, ¿cómo va a conjugarse eso que significa además una ruptura de la disciplina política del bloque con la exigencia de mantener la disciplina dentro del movimiento comunista general? Quizá se pueda explicar la paradoja de la posición china, que, si ataca por un lado al revisionismo, defiende por el otro los principios de la coexistencia pacífica que ahora repudia en cierto modo también, si pensamos en la posibilidad de que Mao quisiera ser el nuevo sacerdote supremo e intérprete del marxismoleninismo.

Según la información china, las divergencias comienzan en 1956,<sup>17</sup> condenan los ataques de Jruschov a Stalin, diciendo que encierran una crítica errónea en los principios y también en los métodos; mantienen la posición de que si bien es cierto que Stalin ha cometido graves errores, hay que admitir también que ha tenido grandes méritos. Se reprocha a Jruschov el no haber consultado a los partidos hermanos,<sup>18</sup> sobre todo al de China; esto implica ya que China no reconoce, contrariamente a su posición anterior, al Partido Comunista de la URSS como el inspirador del movimiento comunista internacional.

---

<sup>16</sup> El problema de la coexistencia pacífica lo estudiaremos posteriormente en detalle.

<sup>16-bis</sup> Esta política de las cien flores fue enunciada primeramente por Mao Tse-Tung, el 2 de mayo de 1956. Puede consultarse sobre ese tema la obra de MU FU-SHEKG; The Wilting of the Hundred Flowers; the Chinese Intelligentsia Under Mao, Praeger, New York, 1963.

<sup>17</sup> Las redacciones del Renmin Ribao y del Hongqi. dicen que "concretamente esas diferencias se iniciaron con el XX Congreso del PCUS en 1956" (ver Pekín Informa. No. 15, 1963, p. 8).

<sup>18</sup> "La serie de problemas planteados por la dirección del PCUS en el XX Congreso, especialmente el problema de Stalin y el de la transición pacífica, no son, ni mucho menos, asuntos internos del propio PCUS, sino importantes problemas de interés común para todos los partidos hermanos. Sin consultar previamente a éstos, la dirección del PCUS sacó arbitrariamente sus conclusiones al respecto, impuso un hecho consumado a los partidos hermanos, y con el pretexto de la 'lucha contra el culto a la personalidad', Intervino burdamente en los asuntos internos de los partidos y países hermanos, y subvertía la dirección de éstos, imponiendo con ello su propia política sectaria y escisionista en el movimiento comunista internacional" (Las redacciones de Renmin Ribao y -Hongqi; "Origen y desarrollo...", en Pekín Informa. No. 15, 1963, P. 9).

En abril de 1956, dos meses después de la celebración del XX Congreso del Partido, Mao puede decir a Mikoyan y al embajador ruso, que le hacían una visita, que era necesaria una crítica completa e imparcial de Stalin. En octubre siguiente, al recibir de nuevo al embajador ruso, insiste en que la crítica de Stalin era necesaria, pero que el método seguido fue equivocado y que no estaba de acuerdo con él, hablando de "algunos otros problemas en los que tampoco estamos de acuerdo". Eso es un claro indicio de que ya había divergencias bastante grandes. El 30 de noviembre, en otra reunión con el embajador, repite que la política y la línea general de Stalin eran correctas y que no había que tratarlo como a un enemigo de la clase trabajadora.

Las críticas a la posición adoptada en el XX Congreso del Partido Comunista en la Unión Soviética se continúan a fines de 1956 y comienzos de 1957. En resumen, podemos concretarlas en los puntos siguientes:

- 1) El Partido Comunista de la Unión Soviética no hizo un análisis cabal de la situación.
- 2) No hizo una autocrítica.
- 3) No consultó a los partidos hermanos para tomar una decisión de tal gravedad.

4) Además, y en el plano de las relaciones entre países hermanos, la China critica la actuación de la URSS en dos casos; el de Polonia y el de Hungría; en el primero por haber actuado con demasiada dureza para reprimir lo que no eran sino disturbios dentro de un partido hermano, y en el segundo por haber mostrado la URSS demasiada tibieza y vacilaciones, llegando a acusarla de que en determinado momento estuvo a punto de abandonar al pueblo húngaro en manos de los reaccionarios que habían provocado aquel levantamiento.

Llega 1957 y ya el conflicto, todavía dentro de los límites discretos de los partidos comunistas, va adquiriendo proporciones más amplias, por lo que se considero que era conveniente convocar una conferencia de los representantes de los partidos comunistas y obreros en Moscú. El Partido Comunista Chino critica el proyecto del Partido Comunista de la Unión Soviética que iba a ser sometido a esa Conferencia, y en el cual se hablaba de la transición pacífica al comunismo. En la interpretación china actual, la Declaración de 1957, tal cual fue adoptada por la Conferencia, equivalía a una rectificación de las decisiones adoptadas en el XX Congreso Partido Comunista de la Unión Soviética, mientras la URSS, por el contrario, considera que la Declaración de Moscú de 1957 significaba un respaldo pleno y total de las disposiciones adoptadas en el XX Congreso.

En 1958 se producen roces en materia de cooperación militar entre la China y la URSS. China afirma que la URSS le ha planteado en el terreno militar demandas irrazonables, porque la colocarían en una situación de dependencia absoluta de la URSS. Dentro de esta posición no dejaba de haber cierta amargura, porque la URSS frenó los ímpetus chinos con respecto a Formosa, al señalarle de modo claro e inequívoco que era una locura la pretensión de invadir esa isla, y al forzarla a restringir un poco sus actividades agresivas, según cierta interpretación, con respecto a Kemoy y Matsú.<sup>19</sup>

Llega 1959, y la China se lanza a la ofensiva (podría decirse que ideológica) contra la URSS, comenzando por señalar que la URSS rompió unilateralmente el acuerdo sobre la nueva táctica defensiva, adoptado en la declaración de 1957; añade, y aquí está una de las razones" principales de la amargura de la

---

<sup>19</sup> una exposición bastante completa de la posición china en el problema de las islas Quemoy y Matsú y en general de los estrechos de Formosa se encuentra en la recopilación publicada bajo el título general de Nous nos opposons aux provocations militaires des Etats Unis dans la zone des detroits de Taiwan-Un recueil de documents importants, Editions en Langues étrangères, Pekín, 1958.

China, que la URSS no ha querido comunicarle ninguno de los secretos atómicos, ni dándole muestras de bombas atómicas; ni facilitándole información para fabricarlas.

China se declarará terminantemente opuesta a la política de distensión que se consagraba en el Camp David, y que iba a conocerse como "espíritu de Camp David".<sup>20</sup>

El 3 de septiembre de 1959, la URSS publicó una declaración apoyando la posición de la India en el conflicto fronterizo chinoindio, provocando una respuesta agria y, en cierto modo, justificada por parte de China.<sup>21</sup>

El Partido Comunista Chino en un artículo llamado "Viva el leninismo", y publicado en abril de 1960, ataca el imperialismo y el revisionismo yugoslavo. Desde este momento, ya de una manera clara, las alusiones al revisionismo yugoslavo tenían como destinatario directo Jruschov y Moscú.

En mayo de 1960, a principios de ese mes, se congregan en París los cuatro dirigentes de las principales potencias mundiales, para discutir los problemas de la paz. Esta conferencia, que se abrió bajo las perspectivas más halagüeñas, puesto que todavía imperaba en el ámbito internacional el espíritu del Camp David; va a romperse de manera dramática cuando Jruschov lanza la acusación contra el vuelo del U-2, sobre el territorio de la URSS. Aquí, podemos hacernos algunas reflexiones: ¿Es que Jruschov, efectivamente, se vio sorprendido en mayo de 1960 por el vuelo del U-2? ¿No sabía que los U-2 estaban volando desde hacía tiempo sobre la URSS? ¿Es que por primera vez la URSS pudo derribar un avión U-2 y lo aprovechó para presentar la protesta? Nosotros creemos que la realidad es, muy distinta. Los comunistas chinos dicen que el U-2 demostró a la URSS cómo no podría hablarse de espíritu del Camp David, puesto que Estados Unidos estaba realizando hechos claramente hostiles; la verdad es muy diferente; no hubo sorpresa ninguna por parte de la URSS. La interpretación que nos parece más correcta, de esa actitud de Jruschov en la conferencia de París, nos lleva a pensar que se vio obligado a arrojar lastre y a adoptar una posición dura para recobrar un poco el control y quitarle armas a los comunistas chinos; la torpeza de la CIA le facilitó la ocasión.

¿Qué nos lleva a afirmar la ausencia de sorpresa? Simplemente, que los vuelos de los U-2 sobre la URSS eran perfectamente conocidos, no ya del servicio de defensa de la URSS, sino de todo el mundo, puesto que, por ejemplo, aproximadamente un año antes, en la revista *Science et Vie* había una nota diciendo que los U-2 eran unos aviones de tales y cuales características, que solían atravesar la URSS de un lado a otro en vuelos de reconocimiento, que de vez en cuando se derribaba alguno, que a la URSS no le convenía reconocer que sus defensas no eran todo lo eficaces que convenía, y que a los Estados Unidos tampoco les interesaba dar a conocer que de vez en cuando sus aviones eran derribados en la URSS, todo el mundo se callaba y no pasaba nada. Por eso el vuelo del U-2 no fue sorpresa ninguna para Jruschov; fue una posición táctica que Jruschov, con la agilidad que le es característica, tomó en aquel momento para quitar armas a los chinos. Jruschov no es ningún ingenuo.

---

<sup>20</sup> Ahora puede comprenderse mucho mejor, con la perspectiva histórica, el porqué de la insistencia de la URSS en su propaganda en favor de su posición adoptada en "Camp David". En aquel momento se decía que Jruschov se enfrentaba con una fuerte oposición interna; sin desdeñar tal oposición interna, parece claro ahora que la principal razón de la Insistencia soviética en defender la orientación que daba a su política internacional, estaba en la necesidad de neutralizar los ataques chinos.

<sup>21</sup> Sobre el problema chino-indio puede verse K. KRISHNA RAO: "The Sino Indian Boundary Question: a Study of Some Related Legal Issues", en *Indian Journal of International Law*, April 1963; para el punto de vista chino ver el artículo de la redacción de *Renmin Ribao*: "La verdad sobre la alianza de los dirigentes del PCUS con la India en contra de china", *Pekín Informa*, No. 20, 1963.

En junio de 1960, ante la celebración del tercer Congreso del Partido Obrero Rumano en Bucarest, se discutió sobre la posibilidad de celebrar con ese motivo un congreso de los representantes de los Partidos Comunistas y Obreros de los Países Socialistas que fueran a ese Tercer Congreso del Partido Obrero Rumano. Esta propuesta era del PCUS pero el PCCh sugirió que en vez de limitarse a ser un congreso de representantes de los partidos comunistas y obreros de los países socialistas lo fuera de representantes de los partidos comunistas y obreros de todos los países del mundo; la propuesta del Partido Comunista de China fue en definitiva adoptada.

Se reunieron en Bucarest los representantes de los diversos partidos comunistas del mundo, para tomar decisiones de carácter preparatorio; la Unión Soviética envió, a cada uno de los delegados, una carta de información lanzando un ataque a fondo contra el Partido Comunista Chino, acusándolo, entre otras cosas, de loco, de que quería la guerra, de que era un partido nacionalista puro, nacionalismo que se manifiesta en su conflicto con la India, que era un partido con tendencias trotskistas, que adoptaba posiciones dogmáticas y, en fin, lo tildaba de “aventurero de izquierda”.

Naturalmente surge en seguida Albania que contraataca al PCUS por tal actitud. A pesar de todo, y después de violentas polémicas, China acaba firmando el comunicado final, según explica, en interés del movimiento comunista mundial. Sin embargo, el 26 de junio el Partido Comunista chino emite una declaración en la cual ataca a Jruschov, diciendo que se había establecido un precedente sumamente pernicioso, que podría poner en peligro al movimiento comunista mundial. En el mismo mes, el conflicto, que todavía se había mantenido en cierto modo, de partido a partido, se extiende ya a las relaciones de Estado a Estado, y la URSS retira a casi todos los especialistas que tenía en China y expulsa, además, a un miembro de la embajada China en Moscú y a varios estudiantes. Simultáneamente se produce una serie de incidentes fronterizos de cierta gravedad, entre los dos países, que lleva la tensión a un punto que culmina con la ruptura por la URSS, de varios acuerdos y contratos bilaterales rusos chinos, cuyo número, según la versión china, que nos parece un poco exagerada, era de varios centenares.

El 10 de septiembre de 1960, el Comité Central del PCCh contestó la nota de información del PCUS, con cinco propuestas que consideraba fundamentales para poder lograr la unidad dentro del bloque comunista.<sup>22</sup> Esas propuestas se decían basadas fundamentalmente en los principios del marxismoleninismo, sin especificarlos, y en la declaración de Moscú de 1957.

---

<sup>22</sup> Como esas cinco propuestas, hechas el 10 de septiembre de 1960, expresan las condiciones que el Partido Comunista Chino considera Indispensables para cualquier arreglo con la URSS, nos ha parecido importante reproducirlas in extenso: "En nuestro deseo de resolver con éxito las divergencias y llegar a la unidad, presentamos con toda sinceridad las siguientes proposiciones: 1.Los principios fundamentales del marxismo-leninismo y los principios de la Declaración y el Manifiesto de la Conferencia de Moscú de 1957, son la base ideológica para la unidad entre nuestros dos Partidos y entre todos los Partidos hermanos. Tanto en nuestras palabras como en nuestras acciones debemos ser absolutamente fieles a los principios fundamentales del marxismo-leninismo y los principios de la Declaración de Moscú de 1957, y tomarlos como criterio para distinguir lo justo de lo erróneo.

2. Las relaciones entre los países socialistas y entre los países hermanos deben guiarse estrictamente por los principios establecidos en la Declaración de Moscú de 1957, principios de igualdad, de camaradería y del Internacionalismo.

3. Todas las controversias entre los países socialistas y entre los países hermanos deben solucionarse de acuerdo con las estipulaciones de la Declaración de Moscú de 1957, mediante discusiones de cantaradas y sin apresuramiento. La Unión Soviética y China, el PCUS y el PCCh, tienen una gran responsabilidad por la situación internacional y el movimiento comunista Internacional. Deben consultarse previamente y discutir sin prisa todos los problemas importantes de interés común con el objeto de lograr la unidad de acción. Si las controversias entre los Partidos chino y soviético no pueden ser resueltas por ahora mediante consultas entre los dos Partidos, es necesario proseguir las discusiones sin apresuramiento. En caso necesario deben presentarse de manera completamente objetiva los puntos de vista de ambas partes ante los Partidos comunistas y obreros de todos los países, para que

El mismo septiembre, China envió una delegación a Moscú, con el propósito de discutir el contencioso entre los dos Estados y entre los dos partidos, y ver de llegar a un acuerdo: pero en vez de conseguir ese resultado tiene lugar una nueva serie de choques entre los dos partidos, y la situación se agrava. Llega noviembre de 1960 y se celebra la conferencia de representantes de los partidos hermanos, en número de 81. En vísperas de esa Conferencia el PCUS distribuye una larga carta señalando cuál es su posición y cuáles son todas las quejas que tiene contra China; dentro de esa larga carta naturalmente hay un violento ataque contra la posición del PCCh. Con ello se lleva la conferencia al borde de la ruptura y China y la URSS se enzarzan en una polémica en que cada uno acusa al otro de que va a llevar a la conferencia al fracaso; finalmente, de nuevo en interés de la unidad de la lucha comunista, etc., firman los dos el acuerdo. Pero, lo curioso es que mientras China interpreta los resultados de la conferencia como una victoria para el PCCh y una derrota para el PCUS, la URSS dice exactamente lo contrario. Inmediatamente después de la Conferencia China renueva sus críticas reprochándole a la URSS que se dedique a atacar a Albania y a alabar a Yugoslavia, actitudes ambas que constituyen un auténtico crimen; manifiesta además que la doble actitud rusa, de desconfianza de China y de acercamiento a los Estados Unidos, no le parece la más correcta para un país socialista.<sup>23</sup>

En 1961, con ocasión del XXII Congreso del PCUS, la URSS lanza un ataque a fondo contra Albania y repite las acusaciones en contra de Stalin. China alega que el programa adoptado en ese congreso es contrario, tanto a la declaración de 1957, como a la de 1960 y acusa al PCUS ya de un modo formal, y adoptando un vocabulario que va a seguir utilizando constantemente, de dos crímenes: revisionismo y escisionismo. Poco después tiene lugar la ruptura de relaciones diplomáticas de la URSS con Albania, y el 22 de febrero de 1962, ya preparándose el conflicto para salir a la luz pública, hay un nutrido intercambio epistolar: una carta del Comité Central del PCUS, contestando a otra del Comité Central del PCCh y de nuevo otra carta del Comité Central del PCCh, del 7 de abril de 1962, que contesta a otra del PCUS; en esta última se proponía la celebración de una conferencia de partidos hermanos que debería basarse en los cinco principios propuestos por China. De abril a mayo hay una serie de incidentes fronterizos chinorrusos, de carácter grave, y miles de chinos pasan a la URSS, más por condiciones económicas precarias que por alguna consideración de carácter político. Pero, ante esa fuga en masa que tiene lugar en la zona llamada de "Yili", China lanza la acusación de que fue la propaganda rusa la que ha iniciado esas masas, esos miles de chinos, a fugarse y a atravesar la frontera con dirección a la URSS, y le exige que los devuelva, a lo cual la URSS se niega. Con ello se crea una situación de tensión, ya a la escala de Estado a Estado.

---

éstos, después de un estudio serio, puedan llegar a un juicio correcto de acuerdo con el marxismo-leninismo y los principios de la Declaración de Moscú de 1957.

4. Para los comunistas es de extrema importancia establecer una clara línea divisoria entre el enemigo y nosotros, entre lo Justo y lo erróneo. Nuestros dos Partidos deben tener en muy alta estimación su amistad y luchar unidos contra el enemigo; jamás deben hacer declaraciones y emprender acciones que puedan socavar la unidad entre los dos Partidos y los dos países, dando oportunidad al enemigo para abrir una brecha entre nosotros.

5. Sobre la base de los principios expuestos, nuestros dos Partidos, junto con los Partidos comunistas y obreros de los demás países, mediante plenos preparativos y consultas, deben esforzarse por asegurar el trabajo fructífero de la conferencia de representantes de los Partidos comunistas y obreros de todos los países, que tendrá lugar en Moscú en noviembre de este año, y elaborar en esa conferencia un documento que corresponda a las tesis fundamentales del marxismo-leninismo y a los principios de la Declaración de Moscú de 1957, para servir de programa al cual todos nos adheramos, programa para nuestra lucha conjunta contra el enemigo".

<sup>23</sup> Una recopilación en inglés, de valiosos documentos del XXII Congreso del PCUS se puede encontrar en el trabajo de CH. -SAIKOWSKI y L. GRULIOW (Edited by): "Current Soviet Policies".-IV: The Documentary Record of the 22nd Congress of the Communist Party of the Soviet Union; Colombia University Press, New York, 1962.

En agosto de 1962, la URSS anuncia a China la posibilidad de que llegue a celebrar un acuerdo con los Estados Unidos sobre armas nucleares.

A fines de 1962 se producen dos crisis que precipitan y hacen salir a la luz pública el conflicto entre los dos países: la crisis del Caribe,<sup>24</sup> y el conflicto fronterizo entre India y China.<sup>25</sup> En esos dos casos, la actitud prudente adoptada por la Unión Soviética fue duramente criticada por China, que llegó a calificarse de chantajista y de entreguista ante el imperialismo. En el caso de la India, la posición en un principio poco clara, y después perfectamente definida en su favor que adoptó la URSS, provocaría las iras de China.

Del 15 de diciembre de 1962 al 8 de marzo de 1963 China publica 7 artículos en los cuales ataca violentamente a la URSS, naturalmente sin señalarla por su nombre. Simultáneamente se celebra una serie de conversaciones chinosoviéticas en Moscú, pero no tardan en degenerar en disputas y la situación empeora. Hay que recordar que en vísperas de tales conversaciones el PCUS había atacado, ya por su nombre, al PCCh, expulsando además a algunos miembros de la embajada china y varios estudiantes que se habían manifestado de modo inconveniente.<sup>26</sup>

El 14 de junio de 1963, culmina la disputa en la célebre carta que el PCUS dirigió a la Organización del Partido y a los comunistas de la Unión Soviética atacando de modo claro y terminante a China.

El 25 de julio siguiente se celebró el tratado de Moscú sobre la prohibición de todas las pruebas nucleares,<sup>27</sup> (todas, excepto las subterráneas), y China reacciona atacando violentamente la celebración de este tratado, por considerar que lo único que hacía era que los países que no tenían armas atómicas no pudieran realizar pruebas propiciando así la conservación del monopolio atómico y del chantaje nuclear por parte de las potencias atómicas.

## 2. PRINCIPALES PUNTOS DOCTRINALES EN DISCUSIÓN

Esta controversia en el movimiento comunista, aparece primero como una disputa simple, más que entre China y la URSS, entre el Partido Comunista de China y el de la URSS. Ahora tiene

---

<sup>24</sup> Una visión sumamente ponderada de la crisis del Caribe, desde un punto de vista jurídico, es la de QUINCY WRIGHT: "The Cuban Quarantine" en American Journal of International Law, Vol. 57, Núm. 3, July, 1963. También FRANZ B. SCHICK: "Cuba and the rule of law", en International Affairs, de Moscú, No. 9, 1963.

<sup>25</sup> Ver supra, nota 21.

<sup>26</sup> Según parece, en materia de iniciativas poco amistosas no tuvo la exclusiva la URSS, y según señala Der Spiegel (14 November 1962), ya China había realizado ciertos actos a modo de represalia contra Rusia: "...Die Regierung in Peking

\_schloss die letzten sowjetischen konsulate in Shanghai, Dairen, Charbin und Kanton,

\_zog den chinesischen Botschafter Liu Hsiao aus Moskau zurück und ernannte bisaher keinen Nachfolger,

\_verbot den Vertrieb der russischsprachigen KP-Zeitung in Charbin (Mandschurei) als "ausländische Publikation" und

\_wies mehrere Tausend Russen als "sowjetische Spione" aus, obschon es sich um die Nachkommen von Emigranten handelte, die Russland 1917 während der bolschewistischen Revolution verlassen hatten..."

<sup>27</sup> El Tratado de Moscú ha originado una abundante literatura Jurídico-política; pueden consultarse, COMENTATOR: "Lessons of the Moscow talks", en International Affairs, de Moscú, No. 9, 1963; A. SOVETOV: "Road to a detente: possibility and reality", «« International Affairs, No. 1, 1964; JACINTO MERCADAL: "Un tratado con graves consecuencias perturbadoras", en Revista de Política Internacional, No. 69, Sept.-Oct., 1963.

un doble aspecto. a) Es un conflicto de Estado a Estado; China, con Albania a su lado, frente a la URSS y los demás países europeos se han inclinado, más o menos decididamente, en favor de la URSS, b) Hay una disputa dentro del movimiento comunista mundial, en el que se produce un doble alineamiento, pro URSS y pro China. Vamos a ver ahora algunos puntos interesantes del planteamiento doctrinal de la controversia.

## 1. La Dictadura del Proletariado

En el nuevo programa del PCUS, se dice que la dictadura del proletariado no constituye sino una etapa en el desarrollo del Estado socialista; y China, en una carta publicada el 14 de julio de 1963, afirma que la dictadura del proletariado no constituye solamente una etapa en el desarrollo del Estado socialista, sino que comprende la totalidad del período que precede la construcción de una sociedad comunista. Es decir, que la dictadura del proletariado, que es algo contingente, algo temporal, para el PCUS, es para el PCCh algo permanente.

Los chinos señalan que esa era la actitud de Marx y Lenin; los rusos dicen que del análisis de los textos de Marx y Lenin claramente se ve que la dictadura del proletariado es un fenómeno transitorio,<sup>28</sup> conectado con la necesidad de resolver las contradicciones antagonistas entre el proletariado y la burguesía, coincidiendo con el período de transición del capitalismo al socialismo, según escriben en Pantswo i Prawo, en noviembre de 1963.

La posición de China se aclara además de otro modo; dice que la permanencia de contradicciones de carácter antagónico y la lucha de clases relacionada con ella, en la comunidad social, justifica el mantenimiento de esa dictadura del proletariado, aun después de la liquidación de la clase explotadora. Pero el PCUS señala que esa afirmación de China es gratuita, y que no hay argumentos convincentes para defenderla, y a la afirmación china de que en la sociedad soviética se conservan aún clases adversas (que justifica la necesidad de la dictadura del proletariado), responden en la "Carta abierta del Comité Central del Partido Comunista de la Unión Soviética", "¿Qué clases son esas? Por la Carta del Comité Central del PCCh, se puede entender que se trata de parásitos burgueses, vividores, especuladores, bandidos, granujas, hampones y desfalcadores... Como vemos, los camaradas chinos tienen una opinión particular sobre las clases y la lucha de clases. ¿Desde cuándo éstos elementos parasitarios se consideran una clase?..." Añade el PCUS que el Estado socialista es el Estado de todo el pueblo, y que entonces no es necesaria la permanencia de la dictadura del proletariado. Los rusos atacan, además, en este problema, a los chinos, diciendo que su actitud viene a ser un intento de justificar la misma tendencia que había representado Stalin, y que, en el fondo, tal posición lleva a la teoría de la lucha permanente de clases.

## 2. La Transición Pacífica al Socialismo

---

<sup>28</sup> Si uno busca las fuentes originales, MARX, por ejemplo, para ver cuál de las dos posiciones se acerca más a la verdadera Interpretación, se encontrará con alteraciones de los textos, que cambian su propio sentido. Así, por ejemplo, la traducción española del Manifiesto Comunista de Ediciones Palomar (México, 1961) nos dice en su p. 73: "Como ya hemos visto arriba, el primer paso de la revolución obrera, es la elevación del proletariado a clase dominante, la conquista de la democracia". MARX y ENGELS no dijeron que el primer paso de la revolución obrera es la elevación del proletariado a clase dominante, sino que afirmaron que ésta es la última etapa. (Ver Manifest der communistschen Partei, 1848).

Otro aspecto sumamente interesante, e importante, de la polémica doctrinal, es el de la transición pacífica al socialismo.<sup>29</sup> El PCCh afirma que la tesis de la transición pacífica es falsa, que no hay cambios radicales, actuales, en la situación mundial, y que los que hay no justifican una alteración en la táctica hasta ahora seguida por el Partido Comunista y la aceptación de esa táctica de transición pacífica.<sup>30</sup> El gobierno norteamericano, dicen los chinos, no es una fuerza moderadora que trate de anular a los belicistas, sino, por el contrario, el representante de las fuerzas imperialistas de guerra.<sup>31</sup> Los rusos, por su parte, llaman la atención sobre el hecho de que los imperialistas empiezan a reconocer su fracaso en la política de las posiciones de fuerza, y señalan que comienzan a observarse en ellos ciertos síntomas de lucidez, de reconocimiento de las realidades.

Los chinos reprochan a Jruschov el considerar que la coexistencia pacífica debe ser la línea general de la política exterior, porque ello parece excluir la ayuda mutua y cooperación entre países socialistas; y significaría, además, el no apoyar a los pueblos oprimidos en la lucha revolucionaria. La transición pacífica aparece de modo claro en el proyecto del PCUS para la Declaración de Moscú de 1957: "la conquista de una mayoría en el parlamento y la transformación del parlamento, de un instrumento de la dictadura burguesa es un verdadero instrumento del poder popular". Según la interpretación china, este párrafo que acabamos de transcribir es puro oportunismo, que equiparan a lo que ellos dicen es oportunismo de la II Internacional.

Por otro lado, señalan que desde el punto de vista táctico, en la actual situación del Movimiento Comunista Internacional, es ventajoso expresar el deseo de la transición pacífica,<sup>32</sup> pero como una mera posición táctica, y añaden que sin la destrucción de la máquina estatal militar burocrática de la burguesía, la mayoría formada por el proletariado y sus aliados de confianza en el parlamento es, o bien imposible, o bien insegura.

He aquí algunos puntos básicos de la posición china en esta cuestión de la transición pacífica, que parecen reflejados en la Declaración de 1957:

1º El imperialismo norteamericano es el centro de la reacción mundial, y el peor enemigo de las clases populares.

---

<sup>29</sup> En la Declaración de Moscú de 1957 se afirmaba que la transición pacífica al socialismo "ya es una perspectiva real para una serie de países", pero se admitía también que en ciertos casos la transición podía ser no pacífica; los chinos reprochan fundamentalmente a los rusos el que consideran únicamente la primera posibilidad.

<sup>30</sup> Para la URSS, la coexistencia en el período de transición es sin embargo fundamental: "One of the greatest services done to humanity by Lenin and the Communist Party of the Soviet Union, which he founded, is that they have worked out the only correct principle of foreign policy for the transition period from Capitalism to Socialism - the peaceful co-existence of states with different social systems." (Esta es la opinión del miembro de la Academia de Ciencias de la URSS A. A. ARZUMANYAN: "Peaceful Coexistence and the World Revolutionary Process", en International Affairs, No. 8, 1963, p. 3.)

<sup>31</sup> Ver el editorial del Renmin Ribao: "¿De dónde proceden las divergencias? -Respuesta al camarada thorez y a otros camaradas", del 27 de febrero de 1963.

<sup>32</sup> En realidad, los comunistas chinos afirman que "en la actual situación del movimiento comunista internacional « ventajoso, desde el punto de vista táctico, señalar nuestro deseo de transición pacífica. Sin embargo, no conviene destacar con exceso la posibilidad de la transición pacífica...", y señalan hasta siete razones que apoyan esta conveniencia de no insistir en la posibilidad de la transición pacífica, razones que puedan ser reducidas a una sola: que debilitaría el ímpetu revolucionario del movimiento comunista (Resaña de opiniones sobre el problema de la transición pacífica, 10 de noviembre de 1957).

2ª El imperialismo se condenará a sí mismo a muerte si desencadena una guerra mundial.

3ª Hay una serie de leyes comunes, que rigen la revolución y la edificación socialista.

4ª Conjugación de la verdad universal del marxismoleninismo con la práctica concreta de la revolución y de la edificación en los distintos países.<sup>33</sup>

5ª La importancia de aplicar el materialismo dialéctico en el trabajo práctico.

6ª Para la clase obrera la toma del poder no es más que el comienzo de la revolución y no su coronación.

7ª Las fuentes del revisionismo<sup>34</sup> son: a) En el ámbito interno, la influencia burguesa, b) En el ámbito externo, la capitulación ante el imperialismo.

### 3. El Culto a la Personalidad

Un punto fundamental en la controversia es el relativo al culto a la personalidad. Para China, el ataque al culto de la personalidad implica una serie de errores de principio; entre ellos, la negación total de Stalin, que si ha cometido errores graves, no son sino secundarios ante la importancia del papel que él ha representado como jefe del PCUS y del movimiento comunista mundial. Se reconoce la necesidad de criticar los errores de Stalin, pero utilizando los adecuados métodos de la crítica y la autocrítica, para hacer un balance serio, razonable y concienzudo. En esencia, la negación total de Stalin, efectuada en el XX Congreso del PCUS equivale a negar la dictadura del proletariado y las tesis fundamentales del marxismoleninismo, que Stalin había defendido.<sup>35</sup> El correcto planteamiento del problema del centralismo democrático y de la relación entre masas y jefes implica una crítica del error de la lucha contra el culto a la personalidad. -La posición de la unión Soviética es diferente, y la crítica, radical en un principio (en el XX

---

<sup>33</sup> Para FRANCOIS FEJTO aquí se encuentra la razón fundamental del conflicto. Comentando un artículo de TCHEN HA-PO sobre las relaciones ruso-chinas, aparecido en la revista Hsua Hsi del 3 de enero de 1957, subraya una parte: "Se trata de combinar la verdad universal del marxismoleninismo con la práctica revolucionaria china", y afirma que "en efecto, en este párrafo está todo" (Ver F. FEJTO: "China contra su modelo ruso", en Cuadernos, No. 61, junio de 1962, p. 59).

<sup>34</sup> Sobre este tema ver la recopilación de artículos y documentos Refutación al revisionismo contemporáneo, Edición aumentada, Ediciones en Lenguas Extranjeras, Pekín, 1963. Ver también: "Una vez más sobre las divergencias entre el camarada Togliatti y nosotros - Algunos problemas importantes del leninismo en el mundo contemporáneo", por la redacción de la revista Hongqi. Núms. 3-4, 1963. También, "Los dirigentes del PCUS son los mayores escisionistas de nuestra época", comentario sobre la carta abierta del Comité Central del PCUS, hecho por la redacción del Renmin -Ribao y la redacción del Hongqi (Pekín Informa, No. 6, 1964), en que se lanzan graves acusaciones al PCUS, al decir que "es absolutamente inadmisibles que substituyan la lucha de clases por la colaboración de clases o la capitulación de clase, que suplantando la revolución proletaria por el reformismo social o el pacifismo social, o que supriman la dictadura del proletariado bajo ningún pretexto (Op. cit., p. 21).

<sup>35</sup> En la defensa que el PCUS hace de su posición contraria al culto de la personalidad, se apoya, ¡Cómo no!, en el ejemplo de Lenin: "¿Acaso los camaradas chinos no saben que Lenin ya en el período de surgimiento de nuestro partido libró una gran lucha contra las teorías populistas de los héroes y la multitud...". Pero resultan mucho más convincentes otros argumentos menos doctrinarios como el de que "ha pasado para siempre la atmósfera del temor, suspicacia, desconfianza y vida emponzoñada del pueblo, del período del culto a la personalidad... pregunten a las gentes cuyos padres y madres fueron víctimas de represalias en el período de culto a la personalidad, lo que significa para ellos el reconocimiento de que sus padres, hermanos y hermanas fueron personas honradas y de que ellos no son disidentes en nuestra sociedad sino hijos e hijas dignos y con plenos derechos, de la patria soviética" (Carta abierta..... p. 29 de la edición del servicio de prensa de la Embajada de la URSS, en México).

Congreso), hecha a Stalin, se ha dulcificado un poco, con posterioridad, llegando a decir Jruschov en alguna ocasión, que no todo fueron errores en Stalin, y que su contribución al movimiento proletario, en el mundo y en la Unión Soviética, había sido muy importante.

#### 4. Relaciones Entre Partidos

En el problema sumamente delicado, de las relaciones entre partidos, la posición china es sumamente categórica en el rechazo de cualquier dirección exterior, y así, en una declaración de la delegación china a la Conferencia de Bucarest (1960), se decía que “el futuro del movimiento comunista mundial depende de las necesidades y las luchas de todos los pueblos, y de la dirección del marxismoleninismo, y jamás será decidido por el bastón de mando de ningún individuo”.

La posición china se concreta en los comentarios que la redacción del Renmin Ribao y la redacción del Honggi hacen a la Carta Abierta del CC del PCUS (del 14 de julio de 1963): “En las relaciones entre partidos hermanos no debe haber un partido dirigente y partidos dirigidos, y aun menos un partido padre y partidos hijos... La cuestión que se plantea ante el movimiento comunista internacional no es la de si uno u otro partido debe asumir la dirección, sino la de si se debe obedecer el bastón de mando del revisionismo o atenerse a los principios revolucionarios de las dos Declaraciones y perseverar en la línea revolucionaria del marxismoleninismo»...”

#### 5. La Guerra y la Paz

La gran cuestión de la guerra y la paz, que ha constituido uno de los pilares de la propaganda soviética, forma también uno de los puntos centrales de controversia. La URSS considera que la revolución técnica ha llevado las cosas a tal punto, que, dado que una guerra mundial (y una guerra local corre peligro de propagarse) llevaría ciertamente a la catástrofe cósmica, sin vencedores ni vencidos, el primer objetivo es impedir la guerra, mantener la paz, y llevar la competición de los dos bloques, capitalista y socialista, al terreno de la lucha ideológica y económica, en que el socialismo tiene forzosamente que ganar, por ser el mejor sistema.<sup>36</sup> China,<sup>37</sup> por el contrario, aun aceptando la conveniencia de conseguir la paz mundial, sostiene que sólo puede lograrse por la lucha de los pueblos del mundo, y no con súplicas; desde esa posición ataca a la URSS señalando que “al esgrimir el arma nuclear, los dirigentes del PCUS no se proponen en serio apoyar la lucha antimperialista de los diversos pueblos”, y no hacen más que emitir declaraciones vacías o realizar maniobras chantajistas. China declara además, la necesidad de apoyar a los pueblos, en la guerra civil revolucionaria; si ello provoca la guerra mundial hay que aceptarla, y para los comunistas sería una guerra defensiva, justa.<sup>38</sup>

#### 6. El Tratado de Moscú

---

<sup>36</sup> La posición soviética aparece inequívocamente expresada en la carta abierta citada: “La tarea primordial de los partidos comunistas consiste en cohesionar a todas las fuerzas amantes de la paz, para la defensa de la paz y salvar a la humanidad de la Hecatombe nuclear” (p. 42).

<sup>37</sup> La posición china puede resumirse en una vuelta a las teorías de la guerra justa, en que los criterios de distinción son los del marxismo-leninismo, y partiendo de una afirmación que ellos atribuyen a Lenin, que “la guerra es la continuación de la política por otros medios”, la célebre y citada frase de Clausewitz.

<sup>38</sup> La actitud china es calificada como “totally 'original' standpoint which has nothing in common with Marxism-Leninism and is expression of Leftist, pseudo-revolutionary tendencies”. (D. MELNIKOV, N. TALENSKY, A. YERMONSKY: “The main problem of the 20th Century”, en International Affairs, de Moscú, No. 9, 1963, p. 11).

El Tratado de Moscú, sobre abolición de pruebas nucleares,<sup>39</sup> considerado por la Unión Soviética como un gran paso hacia la paz, es criticado duramente por los comunistas chinos, para quienes "no es el primer paso hacia la paz, sino un paso hacia el aumento del peligro de guerra nuclear". Su mayor reproche es que separa el problema de las pruebas del de la construcción de armas, y el resultado de tal separación es el de dar a unos (las potencias atómicas), la posibilidad de reforzarse, y de consolidar el monopolio nuclear, que favorece el chantaje de la fuerza, mientras impide a los demás tener las mismas armas y neutralizar la influencia avasalladora de las grandes potencias.<sup>40</sup>

## CONCLUSIÓN

El conflicto China-URSS ha sido valorado de modo diferente, en los medios burgueses. Para unos no sería más que una pura táctica destinada a engañar al adversario y, en el fondo, no habría divergencias graves en el seno del movimiento comunista mundial; para otros, se ha llegado a una auténtica ruptura, no sólo entre China y la URSS, sino también dentro del movimiento comunista en todo el mundo.

A nosotros no nos causa sorpresa que ciertos teóricos burgueses hayan dado tales interpretaciones al conflicto. Lo que nos asombra verdaderamente es que algunos teóricos marxistas atribuyan a esta disputa carácter simplemente ideológico, y se dediquen solamente examinar los argumentos que presentan los adversarios, para rebatirlos, sin cuidarse de examinar la realidad económica de ambos opositores. Si tal hicieran se darían cuenta, no sólo de que el conflicto existe, y no es episódico, sino de que lo verdaderamente absurdo sería que ese conflicto no se hubiera producido.

¿Como van a surgir políticas idénticas, de realidades económicas, no distintas, sino opuestas?

¿Como la URSS, un país plenamente desarrollado, con un nivel económico y cultural sumamente elevado podría mantener iguales posiciones que la China, un país en pleno periodo de lucha por lograr un nivel de supervivencia?

---

<sup>39</sup> Es calificado por A. SOVETOV como un instrumento de la más alta importancia, y nos dice que "it should -and can- become the first real step toward an International 'détente' and, secondly, it is the first post-war serious East-West agreement unconditionally supported and approved by the overwhelming majority of countries". ("Road to a Détente: Possibility and Reality", en International Affairs, de Moscú, No. 1, 1964, p. 3.)

<sup>40</sup> Respondiendo por anticipado a las críticas que Jruschov sabía no tardarían en producirse, y cuando todavía se desarrollaban las conversaciones entre Gromyko, Harriman y Lord Hallsham, había denunciado (el 19 de julio de 1963) a "los que creen que la sociedad puede ser construida sobre cadáveres", añadiendo, en una recepción ofrecida en Moscú a Janos Kadar: "¿Saben esos fanáticos que si todos los tipos de armas nucleares fueran usadas, aquellos que sobrevivieran envidiarían a los muertos?" (Ver Keesing's Contemporary Archives. 3-10 de agosto de 1963, p. 19554). La posición china es evidentemente peligrosa, pero si se examina la realidad de tal posición se ve que es la lógica de un país que no tiene el arma atómica; si los chinos la poseyeran serían sensatos en su utilización como lo pueden ser los demás países; ni los dirigentes comunistas chinos son unos Ignorantes, que no conozcan los efectos de una guerra nuclear, ni son tampoco unos asesinos que, sabiéndolo, lleven al mundo hacia la destrucción total; cuando tengan el arma atómica, y sólo parece ser cuestión de tiempo, ya encontrarán el modo de desdecirse de estas afirmaciones concebidas en el plano de la simple lucha Ideológica.

Esas realidades económicas diferentes llevan a posiciones políticas que son la respuesta adecuada, y empeñarse en negarlo es absurdo, sobre todo cuando quienes así lo hacen son teóricos que se llaman marxistas.

La URSS se orienta políticamente hacia los países desarrollados, para constituir el grupo de los Estados ricos, mientras que los intereses de China, la llevan hacia los países subdesarrollados (al menos temporalmente, ya que China es un país potencialmente demasiado fuerte, para que pueda ser admitido definitivamente en el grupo de los países débiles).

Los intereses económicos llevan a los países a agruparse según una dirección que la realidad impone. Pretender unir países en pleno desarrollo, y en el estadio capitalista (en el sentido que nosotros damos a esta palabra cuando hablamos de naciones), con otros cuya miseria los empuja a posiciones más dinámicas es vano intento. Las ideologías no pueden concebirse desconectadas de la realidad, y ni todos los teóricos del movimiento comunista mundial podrán convencernos de que el conflicto que separa a la China de la URSS, y divide al movimiento comunista en todo el mundo, es algo — transitorio. Las leyes objetivas de la historia se cumplen contra todos, aun contra los que pretenden tener su monopolio.

La división del mundo comunista es un hecho irreversible; cantar por ello el "aleluya", o darse golpes de pecho, es algo que corresponde a cada uno; a nosotros nos ha correspondido mostrar los hechos como son, y hacer un análisis imparcial, o al menos esa era nuestra ferviente intención.

### **La situación actual**

Las tendencias del movimiento comunista internacional, anteriormente analizadas, no han cambiado de orientación en los años recientes; por el contrario, se han acentuado, llevando a sus últimas consecuencias la crítica de la dirección única y del liderato del Partido Comunista de la Unión Soviética. La preocupación inicial de los partidos comunistas, manifestada en los primeros años de la década de 1960, de restañar las heridas surgidas en el enfrentamiento ruso-chino, para asegurar la unidad y la fortaleza del movimiento comunista internacional, ha sido sucedida, tras los intentos fracasados de celebración de una conferencia comunista tendiente a restablecer la perturbada armonía, por el deseo primordial de mantener la independencia de cada partido comunista respecto a los demás, y en particular respecto al de la Unión Soviética.

El conflicto chino-soviético es directamente responsable de la ruptura de la disciplina comunista. En una primera fase, en efecto, la inmensa mayoría de los partidos daban a la Unión Soviética su apoyo moral, temerosos de que, cuando esta había iniciado la desestabilización, China, en creciente desarrollo, pretendiera sustituirla como la Roma del comunismo. Paradójicamente, el debilitamiento interno de China, como consecuencia de la revolución cultural y sus excesos, produjo también un debilitamiento de la posición internacional de la URSS frente a los demás partidos comunistas, ya que al desaparecer el espectro de la China como sustituta inmediata de la URSS, ésta perdió una parte importante de sus argumentos.

El policentrismo, que tuvo como principal exponente a un comunista tan irreprochable como Palmiro Togliatti, acabó imponiéndose y llevó a lo que es, indiscutiblemente, el fin del movimiento comunista internacional extendido como un movimiento disciplinado a la escala mundial bajo la dirección o de la inspiración del partido comunista de la Unión Soviética.

El reciente asunto de la invasión de Checoslovaquia no debe confundirnos en el análisis. En efecto, la invasión no se decidió, como la URSS quiere hacernos creer, con el fin de salvar el socialismo checoslovaco, en peligro por causa de los revisionistas y de los vendidos al imperialismo occidental. La

ideología no tuvo nada que ver con el asunto; la verdad es que no se trataba de mantener la pureza del régimen socialista checoslovaco según la interpretación rusa, sino de mantener a Checoslovaquia dentro de la zona de influencia rusa. Es decir, lo que importaba no era mantener en el poder a dirigentes socialistas más puros, sino a dirigentes socialistas más dignos de confianza desde el punto de vista ruso o, diciéndolo en otras palabras, prorusos.

La justificación de la intervención en Checoslovaquia, desde esta perspectiva, no es diferente a la justificación que los Estados Unidos en determinado momento dieron de su intervención en la República Dominicana, y la diferencia entre la llamada Doctrina Brezniev (que justifica la intervención en Checoslovaquia por la necesidad de mantener el socialismo en ese país) y la que pudiéramos designar como Doctrina Johnson (justificando la intervención en la Dominicana para mantener la democracia de tipo occidental y evitar el comunismo) es prácticamente nula.

En fechas recientes, tanto la URSS como China han aparecido cada vez más como potencias movidas primariamente por sus intereses estatales, y el comunismo resulta ser, en forma evidente, más en medio que una finalidad de la política exterior de esos dos países. Nada diferente, en suma, de lo que le ocurre a otras potencias que dicen defender valores contrarios: los valores eternos de la civilización occidental (cualquiera que sea lo que por esos términos se entienda).

## II

### LA COEXISTENCIA PACIFICA

#### **Introducción**

Después de haber visto cómo la consistencia monolítica del mundo comunista se resquebraja, aportando así un factor nuevo al mundo de la posguerra, vamos a estudiar hoy un fenómeno paralelo, tan importante como aquél: la coexistencia pacífica.

Desde hace algún tiempo, este término vino a enriquecer el vocabulario internacional, designando una doctrina cuyo contenido tiende a aumentar y abarcar la totalidad de las relaciones entre los Estados.

Aparecido en un principio en el lenguaje de la propaganda del bloque oriental, fue paulatinamente aceptado, primero por el bloque (quizá el término de bloque no sea el adecuado) de los países del tercer mundo, y después por el bloque (también aquí el término bloque resulta inadecuado en el momento actual, y se utiliza sólo con perspectiva histórica, pues es evidente que la ruptura de la disciplina de bloque no es característica exclusiva de los países llamados socialistas, según veremos posteriormente) occidental.

El estudio de la coexistencia pacífica requiere situarla en la presente coyuntura internacional, y ver como se llega al momento actual. Una rápida visión al pasado inmediato, nos muestra cómo al terminarse la Segunda Guerra Mundial comenzó a aparecer una serie de síntomas, de presagios, de que la luna de miel de los aliados no duraría más que la guerra misma. Las conversaciones formales e informales se suceden desde el fin de la guerra, para liquidar al contencioso aliado que se había originado en el curso del conflicto bélico, y también para (puesto que se habían erigido en dueños absolutos del mundo) delimitar las zonas de influencia a su gusto, eliminados ya todos los opositores,

Pero se sucedieron las reuniones internacionales, y se llegó a la célebre Conferencia de Londres» llamada "de la última oportunidad", en que hubo que rendirse a la evidencia de que el acuerdo entre los antiguos aliados era una pura ilusión. Por eso suele decirse que la guerra fría comenzó en esa Conferencia de Londres.<sup>1</sup> En realidad, según hemos afirmado en otras ocasiones, no creemos que la guerra fría se haya originado allí; es cierto que se manifiesta una vez concluidas las hostilidades contra las fuerzas del Eje, pero ello no era más que el síntoma de una enfermedad cuyo origen hay que buscar mucho antes de la Segunda Guerra Mundial: hay que ir hasta la Revolución Rusa de 1917.

Las condiciones objetivas para la aparición de la guerra fría quedan establecidas en el momento mismo en que el triunfo de la revolución bolchevique, en Rusia, lleva al poder a un gobierno que, por decirse socialista y dar la posibilidad de realización a una idea que hasta entonces se buscaba únicamente en el terreno de la utopía, aparece a los ojos de los países burgueses como una amenaza incompatible con su propia seguridad. Que el hitlerismo, por significar un peligro común, ha ya venido a ser un elemento de disturbio introduciendo un paréntesis político al desarrollo normal de los acontecimientos, es algo que no puede ser negado, pero ello no altera el valor de nuestra afirmación.

---

<sup>1</sup> Ver JOHN LUKACS: *Geschichte des kalten Krieges*, Gütersloh 1961, p. 381; también ROGER CERE: *Entre la guerre et la paix, 1944-1949*, Col. "Que Sais-Je?", Presses Universitaires de France, París, 1949.

El hitlerismo lo único que hizo fue provocar una alianza destinada a combatirlo, puesto que él era el enemigo, además, de común, inmediato; pero esa alianza "contra natura" no podía ser durable, y sólo era superficial, y puramente negativa.

La victoria aliada vuelve las cosas a su primitivo planteamiento, y si por algunos momentos, al principio del período llamado de paz, pudo tenerse la ilusión de que todo iba a continuar entre los aliados como hasta aquel momento, ello era debido a un efecto elemental de inercia política, mientras los dirigentes de los países no reorientaban sus políticas de acuerdo con las nuevas circunstancias.

El mundo comenzó entonces a polarizarse en torno a dos polos de atracción: la URSS, en un principio colocada a la defensiva, y los EE.UU., que por algunos años pudieron imponer su voluntad; fueron señores de horca y cuchillo en la escena internacional. Solo cuando la URSS realizó su primera explosión atómica, según parece en 1953, se establecieron las bases de un equilibrio real de fuerzas,

Pero la posesión de las armas atómicas, unida a la posesión de los medios de transportarlas a una rapidez extraordinaria y a distancias prácticamente totales en lo que se refiere a la tierra, llevó a las grandes potencias al empate nuclear, al equilibrio del terror, y convirtió así la guerra lógica en algo imposible. Este es el contexto en el que se desarrolla el concepto de la coexistencia pacífica, cuyo estudio vamos a realizar en tres apartados:<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> El problema de la coexistencia pacífica ha dado lugar a una abundante literatura en todo el mundo. Nos limitaremos a señalar: LENIN: O mirnom sosuschestvovanii (Bajo ese título se ha publicado actualmente una colección de artículos, declaraciones, etc., de Lenin), Moscú; GEORGES BERLIA: "Le Droit des Gens et la Coexistence Russo-Américaine", en Journal du Droit International, n° 1, 1952, pp. 26-46; GERAR LYON-CAEN: "Le Droit International et la coexistence pacifique des Etats relevant de systèmes politiques opposés", en Journal du Droit International, n° 1, 1952 pp. 48-82; ROGER PINTO: "Le Droit International et la coexistence", en Journal du Droit International, N° 2, 1955, pp. 306-322; JOHN H. HAZARD: "Legal research on peaceful co-existence", en American Journal of International Law, January, 1957, pp. 63-71; R. I. AARON y P. A. REYNOLDS: "Peaceful Go-existence and Peaceful Cooperation", en Political Studies, Oct. 1956, p. 295 y ss.; RUSSELL H. FIFIELD: "The five principles of peaceful coexistence", en American Journal of International Law, July, 1958, pp. 504-512; EDWARD MCWHINNEW: "Peaceful co-existence and soviet-western International law", en American Journal of International Law, October, 1962, pp. 951-970; MAX HUBER: "Koexistenz und Gemeinschaft, wölkerrechtliche Erinnerungen aus sechs Jahrzehnten", en Schweizerisches Jahrbuch für internationales Recht, V. XII, 1955, pp. 11-32; ERNEST SAUER: "'Competitive coexistence' von Standpunkt des Völkerrechts. Versuch einer rechtsdogmatischen Betrachtung", en Jahrbuch für internationales Recht, Juli 1960, pp. 3-11; A. SNYDER y H. W. BRACHT: "Co-existence and International Law", en International and Comparative Law Quarterly, 1958, pp. 54-71; IVO LAPENNA: "The Legal Aspecto and Political Significance of the Soviet Concept of Co-Existence", en International and Comparativo Law Quarterly, July 1963, pp. 737-777; HERBERT KRAUS: "Pacífica coexistencia y guerra fría", en Oriente Europeo, n° 3, 1962; YOSHITARO HI-RANO: "Sugerencias técnicas sobre el nuevo concepto de la neutralidad al nivel de la coexistencia pacífica", en Estudios Jurídicos, n° 3, agosto 1963, pp. 200-204; el simposio "Sciences sociales et coopération pacifique", en la Revue Internationale des Sciences Sociales, de la UNESCO, con trabajos de J. Maynaud, J. Djordjevic, W. R. Sharp, T. B. Bottomore, S. Ehrlich, M. C. Kaser, V. P. Diatchenko, A. K. Cairncross; M. MULLER y H. WUNSCH: "Die Bedeutung des Abrüstung für die Sicherung der friedlichen Koexistenz und die Lösung der nationalen Frange in Deutschland", en Staat und Recht, Mai, 1960, pp. 771-793; W. POEGGEL e I. WAGNER: "Die friedliche Koexistenz in Deutschland uns des Völkerrecht", en Staat und Recht, Mai, 1963, 741-757; M. RADOJKOVIC: "Codification of the Principles of Active Co-Existence", en The New Yugoslav Law, Januar-September 1961, pp. 65-73; M. SAHOVIC: "The Conceptios of the Contemporary Theory of International Law on CoExistence", en The New Yugoslav Law, Januar-September, 1961, pp. 73-88; M. GHELHEGEANU: "Coexistenta pasnica si deszvoltarea dreptului international general contemporan", en Studii si cercetări Juridice, n° 1, 1960, pp. 83-109; "Travaux de la Commission sur les Principes Juridiquea de la Coexistence Pacifique". VIe. Congres de l'Association Internationale des Juristas Democrates" (con contribuciones de M. Lachs, P. J. Koudriavtsev, A. K. Acharyya, H. Fialho, R. Malki, Chang Chih-yang, G. Reintanz, L. Vassilev); VYGODSKII: O mirnom sosuschestvovanii deuj sistem, Lenisdat, 1956, p. 118; — D. GAIDUKOV: O mirnom sosuschestvovanii deuj sistem i miesdunarodnom sotrudnichestbe Uchenye Zapiski Akademii Obschestvennyj

- I. Aparición y evolución de la doctrina de la coexistencia pacífica.
- II. Análisis doctrinal del contenido de la coexistencia pacífica.
- III. Comentarios críticos a la doctrina de la coexistencia pacífica.

## **I. Aparición y evolución de la doctrina de la coexistencia pacífica.**

Para ver cuándo surge el concepto de la coexistencia pacífica habría que ponerse de acuerdo sobre el contenido exacto que se le atribuye, y sobre su significado correcto; así podríamos preguntarnos: ¿Significa coexistir sistemas políticos opuestos? ¿Significa coexistir, o existir unos al lado de otros, países socialistas y capitalistas? Si se trata de lo primero, la coexistencia pacífica no es una institución nueva; quizá pueda aceptarse que sí es nuevo el término, pero nunca podrá admitirse que el contenido atribuido a ese término sea algo reciente. Aun si aceptamos -lo cual implica ya ciertas concesiones- la afirmación de que el mundo está dividido en bloques, en grupos irreductibles desde el punto de vista económico, político, social, etc., y partimos de esa hipótesis, es forzoso reconocer que, por muy radical que nos parezca la actual división del mundo, en otras épocas la división ha sido más radical todavía.<sup>3</sup> No hace falta más que pensar en el mundo romano, como opuesto al mundo bárbaro (en su significación etimológica, de extranjero), o en la Edad Media, en que era aceptada la división irreductible entre musulmanes y cristianos, y por un quítame allá esas pajas predicaban unos la Guerra santa, y otros — las Cruzadas.

Lo mismo puede decirse de la época en que se hablaba del peligro turco, como se habla hoy en algunos círculos del peligro comunista (o imperialista, o colonialista), y como se hablará dentro de algún tiempo del peligro amarillo (la verdad es que ya habla hablado de él el inefable Guillermo II. que estaba obsesionado con die gelbe Gefahr).

El planteamiento no fue en ninguna de esas situaciones históricas diferente del actual: partiendo de una concepción maniqueísta del mundo se pretendía clasificar todas las posibilidades políticas dentro de un sistema bipolar, al que había que plegarse, y cada uno de ellos, pretendiendo ser el representante del bien, trataba de destruir totalmente al otro que, por definición, era el representante del mal. Al cabo de los años se llegaba a la conclusión de que ninguno tenía la posibilidad de eliminar totalmente al otro, y de ahí que se resignaran a soportarse mutuamente, y se llegara paulatinamente a una cooperación cada vez más amistosa, resultado del progresivo abandono de las primitivas posiciones radicales e intransigentes.

---

Nauk, n° 20, 1955, pp. 76-133; B. DORDENEVSKII, y M. LAZAREV: *Piat principov mirnobo sosuschestvovaniya*, Gosyurizdat, Moscú, 1957, p. 118; Zadorosnyi: "Miesdunarodnopravovye prinzipy mirnobo sosuschestvovaniya gosudarstv", en Sovietskoye Gosudarstvo i Pravo, N° 8, 1955 pp. 89-96. M. LACHS: "O potraebie Konkretizaczi prawnych zasad wspotlistnienia", en Panstwo i Pravo, Nos, 5/6, 1963, pp. 776-789.

Para ver el punto de vista chino, en la interpretación actual que le dan a la coexistencia pacífica, es suficiente con "Dos líneas diferentes en el problema de la guerra y la paz. Comentarlos sobre la Carta Abierta del Comité Central del P.C.U.S." por las redacciones del Renmin Ribao y Hongqi, en Pekín Informa., N° 20, 27 de noviembre de 1963, pp. 7-17; también Dos políticas de coexistencia pacífica diametralmente opuestas, por las redacciones de Renmin Ribao y Hongqi, en Pekín Informa, N° 22, 25 de diciembre de 1963, pp. 6-19.

<sup>3</sup> Ver el artículo de MAX HUBER: Op. Cit.

En los diferentes contextos históricos surgen doctrinas que tratan de dar una base teórica, una justificación doctrinal, al hecho de la coexistencia de sistemas políticos o religiosos, anteriormente irreconciliables. Así, por ejemplo, el rey de Francia, Francisco I, en una carta que dirigió al Papa Pablo III, el 10 de marzo de 1543, le decía:<sup>4</sup> "...los turcos no están fuera de la sociedad humana, a no ser que digamos que podemos tener más relaciones con las bestias que con los infieles. Sería desconocer los lazos que la naturaleza estableció entre los hombres. Todos tienen el mismo origen y nada puede negarse a un hombre de lo que naturalmente concierne a sus semejantes. Si las naciones, las razas y los pueblos están divididos, no es la naturaleza quien los separó, sino las costumbres y los usos. Ciertamente que la afinidad entre los miembros de un mismo pueblo es más estrecha que las relaciones entre los hombres de Estados diferentes, pero la separación no llega hasta romper la unión que el parentesco establece entre los diversos miembros de la humanidad. Si los lazos de la sangre y la patria separan las sociedades particulares de la sociedad universal del género humano, sería un mal en lugar de ser un bien. Los errores de los hombres y su imperfección impiden unirse en una misma religión, pero la diversidad de culto mismo que la diversidad de costumbres, no destruye la asociación natural de la humanidad." En el párrafo transcrito, el monarca francés estableció las líneas generales de una doctrina de la coexistencia de religiones distintas, en un tiempo en que el radicalismo de la división de turcos, por un lado, y mundo cristiano, por el otro, era tanto o más totalitaria que la actual división del mundo entre países capitalistas y socialistas. Si en la frase anterior sustituimos el término "religión" por el de "sistema político", podremos ver cómo, en el fondo, la definición dada para fijar el régimen a aplicar a las relaciones cristiano-turcas podría muy bien aplicarse hoy a las relaciones entre el mundo occidental y el comunista.

Pero no se reducen los antecedentes de la doctrina la coexistencia pacífica a este escrito. En un reciente trabajo, Pereña Vicente<sup>5</sup> se aplica a demostrar que el concepto de la coexistencia pacífica no sólo no era desconocido, sino que había sido perfectamente elaborado por los miembros de la Escuela Española del Derecho internacional. Sin embargo, y aunque considera muy meritorio el esfuerzo del autor, nos parece que hay por qué atribuirle a la Escuela Española del Derecho Internacional intenciones que no tenía, pues con toda la grandeza que preciso es reconocer a Vitoria, Suárez,<sup>6</sup> Vázquez de Menchaca, Soto, etc., hay que darse cuenta que la época en que vivían fue muy distinta a la presente, y si es cierto que en ellos se encuentra una doctrina de la paz, excelente y todavía válida en gran parte, no lo es menos que hay una diferencia fundamental en las teorías hispánicas sobre la paz, y las modernas teorías de la coexistencia pacífica. Así, la escuela española construía su teoría de la paz partiendo de principios del Derecho Natural, y el mantenimiento de la paz quedaba siempre subordinado al mantenimiento del orden jurídico, es decir, que la guerra era lícita, y en muchas ocasiones moralmente obligatoria cuando su finalidad era restaurar ese orden jurídico perturbado. De un punto de vista jurídico y ético la posición es sostenible, sobre todo en el momento en que fue enunciada. Ahora bien, en el momento actual, la guerra significa la destrucción total de la humanidad (hablamos de la guerra entre los dos colosos, no de las

---

<sup>4</sup> Citado por LUCIANO PEREÑA VICENTE: La tesis de la coexistencia pacífica en los teólogos clásicos españoles, Madrid 1963. ver pp. 17 y 18.

<sup>5</sup> Supra. nota 4.

<sup>6</sup> Por ejemplo, la definición que Suárez da de la sociedad Internacional no ha sido mejorada, y en ella expresa clara e inequívocamente la solidaridad natural existente entre los diversos pueblos del mundo, y su unidad por encima de diferencias superficiales: "Aunque cada ciudad independiente, cada república y cada reino constituyen en sí una comunidad perfecta y formada por sus miembros, sin embargo cada una de estas comunidades es también, de cierto modo, miembro de este conjunto que es el género humano. Jamás, en efecto, estas comunidades pueden bastarse a ellas mismas separadamente, hasta el punto de no necesitar de su ayuda recíproca, de su asociación, de su unión, ya sea para su bienestar y su más grande utilidad, ya sea a causa de necesidades morales." (SUÁREZ: De legibus ac Deo legislatore).

guerras limitadas), y entonces la doctrina de la coexistencia pacífica, al preconizar la paz por encima de la justicia, obviamente olvida todo principio de Derecho Natural, y se funda en las consideraciones de hecho señaladas: si el intento de asegurar la justicia implica la destrucción mutua, mejor es aceptar la convivencia con el adversario, y resignarse a no tratar -de restablecer el orden.

Según la propia interpretación de Pereña Vicente<sup>7</sup>, la escuela española decía que "la paz no puede realizar se sobre la injusticia o la ignominia... Porque la guerra se podía convertir a veces en un mal necesario para restablecer el orden". Aplicada esta doctrina al momento presente significaría que la URSS podría, por considerar que el sistema capitalista es injusto, iniciar una guerra para destruirlo; y las potencias capitalistas podrían tratar de restablecer el orden, según ellas, perturbado por la existencia de sistemas socialistas; ambas actuaciones responderían a los principios de la coexistencia pacífica. Eso es, claro está, una interpretación inexacta de la doctrina de la coexistencia pacífica, ya que la URSS cuando habla de coexistir con los sistemas occidentales, no se refiere a la necesidad de renunciar a la guerra porque considere que los sistemas occidentales no son injustos, sino porque sabe que una guerra llevaría al mundo a la destrucción total y hay que evitar entonces todo lo que pueda llevar a la catástrofe cósmica.

La escuela española llevaba entonces a renunciar a las guerras injustas,<sup>8</sup> o utilizando un término más moderno, a las guerras de agresión, y el recurso a la guerra para restaurar el orden perturbado era no sólo un Derecho, sino una obligación de los Estados. La doctrina de la coexistencia pacífica significa que dos sistemas opuestos deben tolerarse a pesar de que cada uno de ellos conciba al otro como la manifestación de la injusticia. Lo primero nos lleva a la paz en el orden, lo segundo a la paz en el desorden. Claro que llevando el análisis a sus últimas consecuencias quizá podría fácilmente ser demostrado que la guerra hoy, aun para imponer el orden, es inmoral y contraria al Derecho Natural, puesto que significa, sin duda ninguna, el fin de la humanidad, y la consecuencia cierta de una guerra ya no sería la imposición del orden, sino el suicidio colectivo de los que quieren restablecer la justicia y de los que la habían violado.

Empeñados en buscar antecedentes de la coexistencia pacífica podríamos llegar muy lejos; por ejemplo, si confundiéramos la coexistencia pacífica con la mutua convivencia de los miembros de la comunidad, a la escala individual o a la escala de grupos sociales más complicados, veríamos que es posible encontrar antecedentes de la doctrina en autores como Confucio, Buda, los estoicos, y (sobre todos) Cristo, que predicaban la hermandad entre los hombres, afirmando la unidad del género humano; pero esto sería llevar demasiado lejos la comparación.

---

<sup>7</sup> Op. Cit., p. 48

<sup>8</sup> La teoría de la guerra justa ha pasado de moda, y no responde a la actual situación del derecho internacional. En su época, se consideraba justa la guerra que tenía como finalidad la de restaurar el orden jurídico perturbado; hoy, desde que entraron en vigor ciertos instrumentos internacionales, como el Pacto de la Sociedad de Naciones, el Pacto Briand-Kellog, y la -Carta de las Naciones Unidas, la guerra es considerada como un mal en sí mismo y queda prohibida, aun cuando su finalidad fuese imponer el Derecho. A ello se referían los arts. 10, 11, 12, 13 15 y 16 del Pacto de la SDN, y a ello se refieren el Pacto Briand-Kellog, y el art. 2, párrafo 4, de la Carta de las N. U., de modo principal. Sólo se acepta (Art. 51 de la Carta de las N. U.) el recurso a la fuerza en el caso de la legítima defensa Individual y colectiva, y las acciones coercitivas quedan reservadas (para el fin de Imponer el Derecho) a la Organización de Naciones Unidas, que tienen, en el Consejo de Seguridad, el monopolio de la fuerza aunque pueden emplearla (por propia decisión, según el art. 53) a través de los organismos regionales. Sobre esto ver M. SEARA VÁZQUEZ: Urgency as an element of International self defense; ponencia leída en el Regional Meeting of the American -Society of International Law, at Columbus (Ohio), April 17, 1964. Sobre la teoría de la guerra justa puede consultarse; IVES DE LA BRIERE: El derecho de la guerra justa.Tradición teológica y adaptaciones contemporáneas. Ed. Jus. México, 1944, p. 276.

Las condiciones históricas que permiten hablar de una doctrina de coexistencia pacífica, con las características que ahora se le atribuyen, no se dan sino a partir de 1917, con la revolución bolchevique,<sup>9</sup> aunque en 1917 el problema todavía no se planteaba de modo general; la URSS era un país pobre, aislado, acosado, sin otra influencia en el mundo que la puramente ideológica. Estas circunstancias no eran las más propicias para permitir el surgimiento de una doctrina capaz de interesar tanto al mundo socialista como al capitalista; por eso hay que esperar al fin de la Segunda Guerra Mundial para que la situación del mundo se configure de tal modo que la doctrina no tenga más remedio que manifestarse.

Ahora bien, es verdad que en el mundo occidental no se planteaba antes de la guerra la posibilidad de coexistir con el comunista, antes más bien consideraba a ese sistema incompatible con el suyo propio, y veía en él, a justo título, una amenaza que era necesario destruir totalmente; pero los dirigentes comunistas sí comenzaban a preocuparse de ello, y ante la imposibilidad de extender la revolución comunista a todo el mundo con la rapidez que deseaban, empezaron a pensar en la necesidad de convivir con los regímenes burgueses, y a esbozar una doctrina de la coexistencia pacífica, aunque sólo con características rudimentarias, como veremos. Efectivamente, los teóricos comunistas empezaron a referirse a la posibilidad de tener que soportar coexistir a lo que realmente equivale es a aguantarse mutuamente a otros Estados con sistemas políticos y económicos opuestos. Suele citarse entre los precursores y hasta entre los primeros enunciadores de esta doctrina, a Chicherin, a quien Lenin envió como representante de la URSS a la conferencia de carácter económico celebrado en Génova en 1922; en esa reunión Chicherin se refirió ya vagamente a la coexistencia pacífica al decir “que sustentando el punto de vista de los principios del comunismo, la delegación rusa reconoce que en la actual época histórica, que hace posible la existencia paralela del viejo y del nuevo régimen naciente, la colaboración económica de los Estados que representan estos dos sistemas de propiedad es imperativamente necesaria para el restablecimiento económico universal”.<sup>10</sup>

Sin embargo, si examinamos el contexto de la doctrina, vemos cómo en aquel tiempo todavía no se manifestaba correctamente, porque la doctrina requiere cierta dosis de buena fe en su enunciación, resultado del conocimiento de que la propia posición es la correcta, y se acabará imponiendo, sin más armas que las del ejemplo que triunfa. Pero en los comentarios que hizo Lenin a una carta que Chicherin le envió para informarlo sobre la conferencia, y que se encuentran en forma de subrayados y notas marginales, se ve cómo Lenin consideraba esa coexistencia de carácter económico, esa tolerancia mutua, solamente como una táctica, pensando que la doctrina de la coexistencia pacífica sería aceptable mientras sirviera los fines del comunismo.<sup>11</sup> Ese es el espíritu que respiran las instrucciones por él enviadas a su representante Chicherin.

El problema de la aparición de la doctrina de la coexistencia pacífica en la primera posguerra ha adquirido actualmente cierta importancia, resultado curioso de la controversia entre China y la URSS, que se traduce en un regateo entre los dirigentes de ambos países, para ver cual de ellos es el más ortodoxo intérprete del marxismo-leninismo. Como la piedra angular de la política exterior soviética es la

---

<sup>9</sup> Para el período de 1917 al momento actual en la URSS, ver el trabajo de IVO LAPENNA: *Op. cit.*, especialmente pp. 742 a 751.

<sup>10</sup> Discurso pronunciado el 10 de abril de 1922. En realidad parece que la primera vez que Chicherin utilizó el término “coexistencia pacífica” fue al calificar el tratado de paz concluido entre la URSS y Estonia (2 de febrero de 1920), como “el primer experimento de coexistencia pacífica con Estados burgueses”; desde luego, sabiendo lo que le ocurrió a Estonia poco después, estamos en medida de juzgar el valor que los dirigentes sociéticos le daban a la coexistencia (Ver esto en IVO LAPENNA: *Op. Cit.*, p. 744).

<sup>11</sup> Ver LENIN: *O mirnom sosuschestvovanii*.

coexistencia pacífica y la transición pacífica al comunismo, los actuales dirigentes de la Unión Soviética se empeñan en encontrar esa doctrina en todos los clásicos del marxismo; pero los clásicos han dicho lo que han dicho, y no lo que ahora se quiere que digan, por lo cual se puede a veces encontrar interpretaciones pintorescas, que lindan en lo grotesco; por ejemplo Korovin, uno de los teóricos más ilustres de la doctrina internacionalista en la URSS es el hombre que inició realmente una doctrina soviética de las relaciones internacionales cuando, hacia 1922, enunció su célebre teoría del Derecho Internacional del período de transición- dice en una reciente publicación que "Lenin, partiendo de una victoria - del socialismo, limitada en una primera época a unos pocos países, o incluso a uno solo, llegó a la conclusión de que una coexistencia prolongada entre los dos sistemas, socialista y capitalista, era históricamente inevitable, y que la cooperación (competición) pacífica entre ellos, era inevitable también..."<sup>12</sup> Esa es la interpretación de Korovin, pero lo que en realidad dijo Lenin es muy distinto, según se puede comprobar sin más que leer sus obras en ruso: "...vivimos no sólo en un Estado, sino en un sistema de Estados y la existencia de la República Soviética lado a lado con los Estados imperialistas por un prolongado período de tiempo es impensable..." hay una profunda diferencia entre inevitable e impensable-, "al final uno o el otro triunfará. Hasta ese final un gran número de las más terribles colisiones entre la República Soviética y los Estados burgueses es inevitable..."<sup>13</sup>

La lectura de los dos textos anteriores muestra claramente que lo que en verdad dijo Lenin y lo que Korovin le atribuye son dos cosas totalmente distintas. En Stalin se encuentra también la misma idea enunciada por Lenin (nos referimos a ella al hablar de Chicherin) de que el Partido Comunista, por razones tácticas, puede llevar a la URSS a adoptar determinadas posiciones que implican convivencia con los países burgueses, pero que, en el fondo, la convivencia pacífica por un largo período de tiempo, es algo en lo cual no se puede pensar porque, siempre según Stalin, esta en la naturaleza misma de los Estados imperialista burgueses el que vayan a la guerra contra los países socialistas.

Stalin sigue constantemente la línea trazada por Lenin, y así, en su informe ante el XV Congreso del PCUS, en 1927, decía que uno o dos años antes podía hablarse de cierta coexistencia pacífica con los países burgueses, pero que en aquel momento la coexistencia pacífica ya pertenecía al pretérito, y que en realidad no había otra cosa sino una situación de tensión que podría desembocar en la guerra.<sup>14</sup>

La idea central que se encuentra tanto en Lenin como en Stalin es que podía concebirse la coexistencia pacífica como algo transitorio, temporal y adjetivo, pero que era totalmente irreal pensar en ella como en algo de carácter permanente.

El planteamiento de la coexistencia pacífica como táctica de lucha, que puede abandonarse por inútil cuando ya no conviene mantenerla, es muy distinto del actual planteamiento; y ese cambio en el enfoque ha sido impuesto por la presente realidad internacional.

Por eso debemos dar la razón a los comunistas Chinos al reprochar a la Unión Soviética el que interpreten torcidamente el pensamiento de Lenin y de Stalin,<sup>15</sup> los que, en nuestra opinión, le dan una

---

<sup>12</sup> Y. A. KOROVIN, y otros: Derecho Internacional Público. Grijalvo, México, 1963, p. 477. (Ver. p. 19).

<sup>13</sup> LENIN: Sochineniya, 3a. Edit. rusa, Vol. XXIV, p. 122.

<sup>14</sup> Posteriormente vuelve a insistir en la Idea de paz: "Nuestra política es una política de paz y de robustecimiento de las relaciones comerciales con todos los países" ("Informe Político del Comité Central ante el XVI Congreso del P. C. (b) de la URSS", 27 de Junio de 1930).

<sup>15</sup> Los chinos consideran que los dirigentes rusos están equivocados en su Interpretación del pensamiento leninista sobre la coexistencia pacífica en tres puntos principales, sobre los cuales los chinos tienen la siguiente posición: 1) Para realizar la coexistencia pacífica es necesario luchar contra el imperialismo y los reaccionarios burgueses; además, la coexistencia pacífica no eliminará Jamás el antagonismo entre el socialismo y el Imperialismo. 2) La coexistencia pacífica no puede ser la línea general de la política exterior de los países socialistas porque ello excluiría

correcta interpretación al problema de la coexistencia pacífica, son los chinos. Pero sólo en eso tiene razón Pekín, porque cuando los dirigentes rusos dicen que se han producido nuevos hechos que obligan a cambiar el planteamiento de las cosas, están conduciéndose más racionalmente que los chinos, que se empeñan en hacer del marxismo una doctrina rígida y llena de dogmas, despojándola de su papel fundamental, el de método que debe seguir la evolución social, política y económica de la vida.

La coexistencia pacífica apareció como una necesidad cuando Hitler atacó a la URSS; hasta aquel momento colocada a la defensiva, la Unión Soviética veía con desconfianza cualquier acercamiento a los países burgueses occidentales, y no fue sino al producirse la agresión, cuando los aceptó como aliados, admitiendo, al menos temporalmente, una coexistencia que llegó en realidad a la cooperación. Pero el hecho del acercamiento entre sistemas, hasta entonces mostrados como radicalmente incompatibles, obligó a los tratadistas soviéticos a buscarle una justificación, para ofrecerla al pueblo, y a elaborar una teoría que explicase la nueva línea.

Pero tal preocupación no fue exclusiva del campo soviético. Dentro de la doctrina francesa, por ejemplo, ya Berlia<sup>16</sup> y Lyon-Caen,<sup>17</sup> en 1952 -vale la pena retener la fecha de 1952-, empezaron a interesarse en el tema, publicando dos trabajos en que hablaban de la coexistencia pacífica entre regímenes opuestos, entre Estados que tienen sistemas políticos totalmente distintos. En la presentación que hace Berthold Goldman de los dos artículos, en la misma revista, dice, mostrando el enfoque que debe darse al estudio de la doctrina de la coexistencia pacífica: "La coexistencia pacífica es un tema de discursos, pero es también la esperanza de todos los pueblos y el objetivo declarado de todos los gobiernos. Los medios de llegar a ella son, ante todo, políticos; pero si debe ser algo más que un precario equilibrio de fuerzas antagónicas, o por, lo menos, si debe tender a sobrepasarlo, es indispensable establecer su reglamentación jurídica...",<sup>18</sup>

Siguiendo ese pensamiento, los juristas, tanto del bloque oriental como del occidental, se preocuparon de darle un contenido jurídico al término, todavía vago e impreciso, de la coexistencia pacífica. Sin embargo, hasta la muerte de Stalin, los tiempos no habían madurado suficientemente para llegar a una doctrina que justificara, o por lo menos explicara, a posteriori, una dulcificación en las relaciones entre los dos bloques, que hasta la desaparición del mariscal soviético se mantienen monolíticos. A la muerte de Stalin, comienza un relevo en la dirección del Partido, y llegan hombres distintos, sustituyendo al hombre de hierro que era Stalin, otros de un tipo diferente, como Malenkov, o Jruschov, que subiría al poder, en el inicio de una nueva era.

A este hecho de la desaparición física de Stalin se añaden otros, como es el perfeccionamiento de los cohetes y proyectiles teledirigidos que, combinados con las armas atómicas, acaban con la posibilidad

---

la tarea Internacionalista proletaria de apoyar a los pueblos y naciones oprimidos en su lucha revolucionaria. 3) Sólo después de lograr la victoria de la revolución puede (y necesita) el proletariado seguir la política de coexistencia pacífica; "es erróneo extender la coexistencia pacífica a las relaciones entre las clases oprimidas y opresoras, entre las naciones oprimidas y opresoras" (Ver "Dos políticas de coexistencia pacífica diametralmente opuestas", en Pekín Informa, pp. 6-19).

<sup>16</sup> BERLIA: "Le droit des gens et la coexistence russo-americaine", en Journal du Droit International, N. 1, 1952, pp. 26-46.

<sup>17</sup> LYON-CAEN: "Le Droit International et la Coexistence Pacifique des Etats Relevant de Systemes Politiques Opposés", en Journal du Droit International, N. 1, 1952, pp. 48-82.

<sup>18</sup> B. GOLDMAN: "Droit International et Coexistence Pacifique", en Journal du Droit International, N. 1, 1952, p. 24.

de la guerra lógica, desterrando de la política internacional a la guerra como instrumento de poder y de conquista, y relegándola a recurso desesperado de suicidio.

Otro elemento nuevo, que fue el que provocó la aceptación de la doctrina (que de otro modo quizá hubiera tardado más en imponerse), fue la irrupción en la arena mundial del tercer mundo, de los países hasta entonces sometidos a la regla colonial. En efecto, es un hecho conocido, pero en el que no se ha puesto el acento debidamente, que el primer instrumento internacional en que se encuentra aceptada la doctrina de la coexistencia pacífica, es un acuerdo firmado por uno de los países del tercer mundo, la India con China, el 29 de abril de 1954, para ciertos arreglos fronterizos. Dentro del tratado se incluyeron cinco principios, con el propósito de que se aplicaran a la totalidad de las relaciones chino-indias, que se conocerían después con el nombre de "Panch Shila", o principios de la coexistencia pacífica.<sup>19</sup> El origen de ese nombre se encuentra en Indonesia, pues según cuenta Nehru en una carta, al viajar por Indonesia lo oyó, y al preguntar lo que significaba, le pareció que era el nombre adecuado para designar los cinco principios incluidos en el tratado con China. Además, ese nombre de "Panch Shila", aunque indonesio, era fácilmente comprendido en la India, a causa de sus raíces sánscritas.

Los cinco principios del "Panch Shila" van a ser la base de toda la doctrina de la coexistencia pacífica:

1. Respeto mutuo a la integridad territorial y a la soberanía.
2. No agresión mutua.
3. No interferencia en los asuntos internos de un país por parte de otro.
4. Igualdad y beneficio recíproco.
5. Coexistencia pacífica.

A partir del tratado de abril de 1954, los principios del "Panch Shila" adquieren rápidamente popularidad, y son incorporados en gran número de tratados bilaterales para regir las relaciones mutuas de los países, como el celebrado por China y Birmania en 1955. Pero su consagración está en la Conferencia Afroasiática de Bandung, de 1955, donde, aunque abandonando el nombre de "Panch Shila" y aumentando el número de principios a diez, lo que se hace en realidad es desarrollar los mismos cinco principios, en la "Declaración sobre promoción de la paz y la cooperación mundiales", adoptada por la conferencia.

La URSS ha reivindicado insistentemente la paternidad de la doctrina,<sup>20</sup> pero la verdad es que no la adoptó oficial y públicamente hasta el XX Congreso del PCUS, en 1956, en que al atacar a fondo el culto a la personalidad, y la misma personalidad de Stalin, lo que hace es condenar al mismo tiempo la política dura del antiguo dirigente.

En su discurso ante el XX Congreso del PCUS, Jruschov se refirió a los principios de la coexistencia pacífica, calificándolos de "bien conocidos". Desde entonces los teóricos soviéticos dedicarían atención preferente a tales principios para poder explicar y justificar la nueva línea política seguida por la URSS en el campo internacional. Y así, por interés directo, y por influencia de los teóricos soviéticos, se incluye el tema de la coexistencia pacífica en los programas de trabajo de algunas

---

<sup>19</sup> Ver R. H. FIFIELD: Op. cit.

<sup>20</sup> Entre los más ilustres defensores de tal paternidad podemos citar a KRYLOV: "Les notions principales du droit des gens (La doctrine soviétique du droit international)", en *Recueil — d\*s Cours de l'Academie de Droit International*. La Haya, Vol.-76/1947, PP. 411-475; también G. I. TUHKIN: "Co-existence and International Law", en *Recueil des Cours de l'Academie de Droit International*. La Haya, Vol. 95, 1958, pp. 59 y ss.

organizaciones científicas predominantemente occidentales, como la “Internacional Law Association”, que desde la reunión de Dubrovnik, en 1955, se planteó el problema de la codificación de los principios de la coexistencia pacífica, insistiendo en el mismo tema en las reuniones de Hamburgo, en 1960, y de Bruselas, en 1962. En las Naciones Unidas se ha dedicado también atención a este problema, que ha sido objeto de varias resoluciones de la Asamblea General, aunque no siempre se hayan referido a él por su nombre.<sup>21</sup>

Sea como quiera, el principio de la coexistencia pacífica, de regímenes políticos y económicos distintos y aun opuestos, es aceptado ya por todos; generalmente esa coexistencia suele aplicarse a las relaciones entre países socialistas y capitalistas que son los que se acostumbra considerar incompatibles.

## II. Análisis doctrinal del contenido de la coexistencia pacífica

El contenido de la doctrina de la coexistencia pacífica ha experimentado grandes variaciones, correlativas a las variaciones sufridas por la teoría soviética del Derecho internacional;<sup>22</sup> por ello sería interesante y hasta necesario, ver como ha evolucionado la idea que en la URSS se ha tenido y se tiene del Derecho Internacional. Sin entrar en el análisis profundo que tal tarea implicaría, vamos a limitarnos a señalar los hitos principales de su evolución.

El jurista soviético que por primera vez ofrece una idea original del Derecho Internacional es Korovin, con su célebre teoría, expuesta a partir de 1922, que considera al Derecho Internacional de aquel momento como un Derecho del período de transición,<sup>23</sup> mientras todos los países del mundo no sean ganados por el socialismo.

Abandonada la teoría de Korovin (hay que tener muy en cuenta que la doctrina jurídica soviética sigue las vicisitudes de la línea política), surge Pashukanis,<sup>24</sup> afirmando que el Derecho Internacional no es una forma de compromiso temporal, según había afirmado Korovin, sino más bien un cuerpo permanente de normas jurídicas, de las cuales un gran número pertenece a las reglas tradicionales del Derecho de Gentes: “Sin embargo -dice Pashukanis- la URSS debería utilizar formalmente tales normas, no sustantivamente”, es decir, hablando de modo más claro, debería aceptar una gran parte de las normas del Derecho Internacional tradicional, pero usarlas únicamente de acuerdo con su conveniencia.<sup>25</sup>

Pushta y Vyshinsky tienden a introducir sus conceptos personales en la discusión doctrinal acerca del contenido del Derecho Internacional, prevaleciendo durante cierto tiempo, y terminando con el corto paréntesis abierto por Rappaport, quien con sus ataques a Pashukanis no consiguió imponerse a él.

---

<sup>21</sup> Ver, por ejemplo, el capítulo "Friendly relations among states", en Issues before the eighteenth general assembly, International Conciliation. N. 544, pp. 177-179.

<sup>22</sup> Sobre la teoría soviética del derecho internacional puede consultarse, TONKIN: Op. cit.; KRYLOV: Op. cit.; IVO LAPENNA: Conceptions sovietiques de Droit International Public, París, 1954; JEAN YVES CALVEZ: Droit International et soveratneté en URSS, París, 1953.

<sup>23</sup> KOROVIN: Mesdunarodnoe pravo perehodnovo vremeni, Moscú, 2a. Ed. 1924.

<sup>24</sup> PASHUKANIS; “Otcherki po mesduranodnomu pravu” Sovietskoe Sakonodatelsvo. Gosizdat. Moscú, 1935.

<sup>25</sup> PASHUKANIS fue fusilado en 1937.

Vyshinsky,<sup>26</sup> sin duda uno de los mejores conocedores del Derecho soviético, pudo mantenerse la mayor parte del tiempo como el auténtico representante del punto de vista soviético en materias jurídicas, sin necesidad de las críticas y autocríticas que a menudo eran necesarias para poder sobrevivir.

Después de la guerra, Korovin,<sup>27</sup> que ha evolucionado, vuelve a surgir con un pensamiento nuevo y enuncia la teoría de los tres derechos internacionales, afirmando que hay un conjunto de normas jurídicas para reglamentar las relaciones entre países socialistas, otro sistema normativo para las relaciones entre países burgueses, y un tercer sistema jurídico, aplicable a las relaciones entre países socialistas y burgueses. Sin embargo, y cuando ya parecía que esa tesis tenía posibilidades de sobrevivir e imponerse, se plantea en Moscú, en 1952, patrocinada por la Academia de Ciencias de la URSS, una discusión, en que Korovin es derrotado y tiene que rectificar de nuevo, admitiendo que el Derecho Internacional es uno, con lo cual se hace muy difícil explicar por que a infraestructuras diferentes (capitalista y socialista) corresponde una misma supraestructura.

Dentro de este marco que hemos expuesto, a grandes rasgos, del diferente concepto del Derecho internacional, se ha tratado de encajar la doctrina de la-coexistencia pacífica, a la que a veces se identifica con el Derecho internacional, y a veces se la limita al papel de ser solo uno de los principios del Derecho internacional. Así, Korovin,<sup>28</sup> nos dice que el Derecho internacional puede ser definido como el código internacional de la coexistencia pacífica, confundiendo la coexistencia pacífica y el amplio conjunto de normas que constituye el Derecho Internacional público general; esa opinión es compartida por Koshevnikov y por Zadorozhni. Otra posición es la de los que consideran que la coexistencia pacífica no es más que un principio fundamental del Derecho Internacional; esta parece ser la posición recogida en el proyecto adoptado por la "International Law Association",<sup>29</sup> en cuya redacción participaron eminentes juristas soviéticos, lo cual explica que este fuertemente inspirado en el programa del PCUS.

En el fondo, la determinación del contenido de la doctrina de la coexistencia pacífica es fundamentalmente un problema de definición, en el que no se ha llegado todavía a un acuerdo.

¿Es la coexistencia pacífica un conjunto de normas que reglamente la totalidad de las relaciones entre los Estados? Si la respuesta es afirmativa, nos encontramos con que eso es el Derecho Internacional.

¿No es más que un conjunto de principios para fundamentar las relaciones entre países con sistemas político-económicos distintos, o mejor dicho, opuestos, como ocurre con los del bloque oriental y del occidental?

Por el momento, las respuestas que se ofrecen son muy variadas, y cualquiera de las interpretaciones tiene defensores, así que no insistiremos en ello.

---

<sup>26</sup> VYSHINSKY: "Voprosy teorii gosudarstva y prava". Juridicheskoi literatury. Gosizdat, 2a. Ed. Moscú, 1949.

<sup>27</sup> KOROVIN; y otros: Mesdunarodnoe pravo. Moscú, 1951.

<sup>28</sup> KOROVIN: "Mirnoe sosuschestvovanie dvuh sistem -galvnaya osnova sovremennovo mesdunarodnovo prava", en Sovietskoe Gosudarstvo y Pravo, N- 4, 1952, pp. 1-9.

<sup>29</sup> Ese informe fue presentado en la reunión de Bruselas (Ver Report of the Fiftieth Conference. Brussels, 1962).

Sin embargo, vamos a recordar el proyecto de la "International Law Association",<sup>30</sup> que nos parece una de las más completas exposiciones de la doctrina de la coexistencia pacífica, y tiene además el mérito de significar una coincidencia de ciertas posiciones occidentales y del bloque socialista, puesto que en su redacción han participado, como habíamos dicho antes, juristas de ambas ideologías.

Como veremos, en este proyecto se ha abandonado la limitación numérica del "Panch Shila", y se han añadido otros principios:

I. La doctrina de la coexistencia pacífica es un principio fundamental del Derecho Internacional.

II. Debe mantenerse la paz, y prohibirse toda amenaza o uso de la fuerza; hay que admitir además: a) el arreglo pacífico de controversias; b) medidas individuales o colectivas, tomadas de acuerdo con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas, para prevenir o reprimir actos de agresión; c) impedir la propaganda de guerra; d) promoción de acuerdos sobre el desarme general y completo.

III. Cooperación en el campo de las cuestiones económicas, sociales y políticas, y en el de la ciencia y la cultura.

IV. Mantenimiento de la soberanía y la integridad territorial del Derecho de autodeterminación y del principio de anticolonialismo.

V. No intervención en los asuntos internos de otros Estados.

VI. Igualdad de los Estados; representación en los organismos, internacionales de acuerdo con los intereses de los tres bloques (el principio de la "troika" según el cual deben estar representados los bloques occidental, oriental y del Tercer Mundo).

VII. Cumplimiento, de buena fe, de las obligaciones internacionales.

La lectura de los principios que acabamos de enunciar nos lleva a distinguir dos grandes grupos: 1) Principios que reflejan normas jurídicas actualmente en vigor, ya sea porque pertenecen al Derecho Internacional general, ya sea porque son obligaciones contenidas en la Carta de las Naciones Unidas.<sup>31</sup> 2) Otros principios carecen de fuerza jurídica, y unos no son más que criterios que se observan en la política exterior soviética (como el principio de la troika), mientras que otros como el de la cooperación internacional en materias como la economía, las ciencias, la cultura, etc., han sido aplicados, principalmente, en los organismos especializados (UNESCO, OACI, FAO, OIT, etc.), a través de los cuales se realiza esa cooperación de modo voluntario, que es la única forma en que, por el momento, puede realizarse (si se pretendiese lo contrario, la URSS sería la primera en protestar).

La visión general ofrecida, sobre la coexistencia pacífica, muestra cuál es el contenido que suele atribuírsele, y es suficiente para comprender qué se entiende por esa doctrina; sin embargo, queremos dejarlo bien claro, estamos todavía muy lejos de llegar a una definición exacta de su contenido, y aun en un país donde la disciplina científica y jurídica es grande, como la URSS, no hay un criterio unificado, y cada autor ofrece su propia interpretación.

---

<sup>30</sup> Supra nota 29.

<sup>31</sup> Si se lee el artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas, «encontrará un gran número de principios que integran el contenido de la doctrina de la coexistencia pacífica: no uso de la fuerza, no interferencia en los asuntos internos, igualdad, etc.

### III. Comentarios Críticos a la Doctrina de la Coexistencia Pacífica.

Si escarbamos en el origen de la doctrina de coexistencia pacífica en su interpretación auténtica, es decir, cuando se plantea de buena fe y no como táctica, vemos una causa fundamental: el riesgo inmenso que el progreso técnico introduce en toda acción bélica, y que termina con la guerra lógica. Al aumentar el peligro de destrucción universal, como consecuencia de una complicación bélica, los dirigentes soviéticos y los occidentales tuvieron que abandonar la posición combatiente y agresiva de los primeros tiempos. Una guerra ya no es rentable (ni siquiera si se gana), y eso lo han comprendido los militaristas de ambos bandos. Todavía hace unos años se aceptaban como un riesgo menor las guerras locales, pero cada vez se les teme más, porque fácilmente pueden degenerar, por complicaciones sucesivas, en una conflagración universal.

Hace unos años, un libro editado por Korovin y Koshevnikov,<sup>32</sup> definía el Derecho Internacional como "un conjunto de reglas que gobierna las relaciones entre los Estados, en su proceso de lucha y cooperación"; y cada vez la actitud soviética descansa más en la cooperación y en la tolerancia, procurando evitar el hablar de lucha.

Pero el solo cambio de la técnica bélica, ¿puede justificar la evolución de que hablamos? Estamos convencidos de que no es suficiente esa causa; hay que observar también la evolución política interna, sobre todo de la Unión Soviética que es determinante, en nuestro modo de ver para comprender el alcance de la modificación sufrida en el planteamiento de la coexistencia pacífica.

En efecto, la Unión Soviética está sujeta -a base de un esfuerzo extraordinario- a un proceso de enriquecimiento progresivo que, al fortalecer su economía, provoca un aumento de su poder a la escala internacional. Ese aumento de poder, junto con el aumento enorme del nivel de vida en el interior, limita el espíritu combativo del pueblo soviético -como limitaría el de cualquier otro pueblo- llevándolo a un progresivo aburguesamiento, o quizá sea más correcto decir a una dulcificación de sus métodos, y a una modificación de sus tácticas.

Además, en el ámbito internacional, la URSS toma conciencia de clase, como perteneciente al grupo de países ricos; hay coincidencia de intereses entre la URSS y los otros países ricos. La coexistencia pacífica deja entonces de ser una doctrina destinada a reflejar la tolerancia de sistemas mutuamente repelentes, que es la correcta acepción de coexistencia, y muestra una tendencia a ser, cada vez más, un derecho de cooperación entre países que se acercan progresivamente. Nacida para aplicarse a las relaciones entre países con sistemas opuestos, va perdiendo su función, a medida que la oposición disminuye.

Esa supraestructura responde entonces a una infraestructura constituida por una realidad económica cada vez más uniforme.

La verdadera contradicción existe, y se manifestará más claramente en los años venideros, entre los países capitalistas (países ricos, exportadores de productos manufacturados) y los proletarios<sup>33</sup> (importadores de productos manufacturados, que financian el desarrollo de los países ricos, al pagar, en el

---

<sup>32</sup> KOSHEVNIKOV; Mesdunarodnoe pravo, Moscú, 1957.

<sup>33</sup> Es difícil encontrar una definición clara del concepto del subdesarrollo, pero puede ayudar a comprender ese fenómeno el libro de FIEBRE MOUSSA; Les nations proletaires. Presses Universitaires de France, París, 1960.

precio del producto manufacturado, los altos salarios de los países ricos y los intereses de la empresa capitalista).

Esa contradicción, creciente, es el resultado de la pauperización progresiva de los países proletarios, y el enriquecimiento, también progresivo, de los países capitalistas.

La coexistencia pacífica, como una serie de normas destinadas a reglamentar relaciones entre países de estructura económica y política distinta, tiende a convertirse en un sistema normativo que regirá las relaciones entre países proletarios y países capitalistas, ya que pierde su razón de ser como doctrina que reglamenta las relaciones entre el bloque oriental y el occidental, dado que las contradicciones entre ambos bloques están en proceso de desaparición.

Desde luego ya se habla de coexistencia económica y aquí coexistencia más que tolerancia significa cooperación. Se dice, por ejemplo, que la coexistencia económica puede plantearse en dos formas:

1) Un intercambio entre el Este y el Oeste, entre economías planificadas y economías de iniciativa privada.

2) Un intercambio entre países desarrollados y subdesarrollados. Este planteamiento es, a nuestro juicio, el que dará gran parte del contenido a la futura doctrina de la coexistencia pacífica, ya que las diferencias en el primer caso (Este-Oeste) se van borrando cada vez más, por la doble evolución que se produce en los dos campos, y que lleva a la ósmosis político-económica.

¿Qué tiempo habrá de transcurrir hasta que ese proceso de enfrentamiento del mundo proletario al mundo capitalista nos lleve a una fase aguda, que exija la reestructuración y el replanteamiento de la coexistencia pacífica del futuro? (El recurso a las armas sería absurdo en tal caso.) Eso es algo que no puede predecirse, pero su realización está más cerca de lo que se piensa.

En fin, sólo nos queda desear que, en interés de la justicia, los países ricos pierdan el futuro combate.

De todos modos hay un hecho indudable: los países pobres sólo podrán esperar de los capitalistas, en el mejor de los casos, ayuda a nivel de la caridad internacional; la justicia, las verdaderas soluciones a sus problemas, tendrán que imponerlas ellos mismos, en el cuadro de una coexistencia pacífica con los países ricos, pero de lucha económica, en que la fuerza de la pobreza por paradójico que parezca, vencerá a las economías poderosas.

Solo falta un requisito; que los países proletarios encuentren su fuerza en donde deben: en su unidad de acción.<sup>34</sup>

- - - - -

### **Nota sobre los acontecimientos más recientes en torno a este tema**

---

<sup>34</sup> Nosotros encontramos la solución a este problema únicamente en el cuadro general de la lucha de clases internacionales para arrancar, en nombre de la justicia, lo que se quiere ofrecer a título de caridad. Sobre la teoría de la lucha de clases internacionales, de que nos hemos ocupado en diversas conferencias, tenemos un libro en preparación.

Aunque ya en 1961 Yugoslavia y Checoslovaquia, junto con varios países africanos y asiáticos habían propuesto el estudio de la coexistencia pacífica a la Asamblea, sería 1962 cuando la Asamblea General adoptara, en el curso de su XVII período de sesiones, una resolución, resultado de un compromiso en torno a varios proyectos presentados; en ella se afirma que la Carta es la declaración fundamental de principios de relaciones amistosas entre las naciones, y se señala que cuatro de esos principios serían estudiados en el siguiente período de sesiones: abstención de la amenaza o uso de la fuerza, no intervención en los asuntos internos, arreglo pacífico de controversias e igualdad soberana de los Estados. Los otros tres principios enunciados eran: obligación de cooperar con los demás Estados, autodeterminación de los pueblos y buena fe en las relaciones internacionales.

Por la Resolución 1966 (XVIII) del 16 de diciembre de 1963, la Asamblea General creó el “Comité especial de los principios del Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados”.

Una comisión de redacción, constituida por el Comité Especial, presentó un informe al Comité, que se limitó a tomar nota de él, sin formular recomendación alguna a la Asamblea en 1967; por ello la Asamblea General, pidió al Comité que continuará los trabajos para llegar a una definición aceptable de los siete principios antes mencionados.

Debemos señalar que la Asamblea adoptó en 1965 la resolución 2131 (XX) afirmando el principio de la no intervención, y que era el resultado de un proyecto adoptado en la primera comisión de la Asamblea. La Unión Soviética, que fue la principal impulsora de esta resolución, en un intento de condenar "a posteriori" y platónicamente la intervención de los Estados Unidos en la República Dominicana, se vería en dificultades para explicar, de acuerdo con sus disposiciones, la reciente intervención en Checoslovaquia.

### III

## EL FIN DEL MANIQUEÍSMO INTERNACIONAL

### PARTE I

## EL MANIQUEÍSMO POLÍTICO

### CAPITULO I

#### El maniqueísmo internacional

La rivalidad potencial entre los países occidentales de régimen democrático burgués, y los sometidos al régimen comunista, cuyas raíces estaban en la incompatibilidad de principio entre los dos sistemas, se oscurece un poco durante la Segunda Guerra Mundial, y se manifiesta de nuevo abiertamente al desaparecer el peligro.

A partir de entonces la oposición mutua adquiere características totalitarias, en el sentido de que se planteará en todos los campos, que cada vez se irán de limitando de modo más perfecto.

La guerra fría, nombre con el que vendría a calificarse esta oposición entre los dos mundos, lleva a las relaciones internacionales un concepto filosófico-rreligioso, hasta entonces sólo aparecido de modo rudimentario para caracterizar la oposición entre los aliados y el Eje. Este concepto es el del maniqueísmo político internacional, que erige un principio del bien, un principio de la verdad, enfrentado a un principio del mal y del error; y lo curioso de este planteamiento es que este maniqueísmo es relativo, en el sentido de que ambos principios no son los mismos para todos, sino que su atribución a cada uno de los campos depende del bando que realice la atribución. El bando comunista, por ejemplo, encontrará en su propio campo la verdad, atribuyendo todos los errores del mundo al capitalista, en el que verá el origen de todos los males; el mundo capitalista, por contra, creará que su sistema refleja algo más cercano a la perfección si no a la perfección misma, y arrojará, sobre los comunistas las acusaciones más terribles, no sólo como responsables de la destrucción de la libertad humana, sino también como causantes de la situación de oposición entre dos mundos, que puede llevar a la catástrofe. Cada uno de los dos bloques se erige en representante de la justicia, y no ve más salida a esta situación que la claudicación pura y simple del adversario, que debe renegar a su sistema, a su filosofía, a su política, y adaptarse a la del contrario. Queda excluida la transacción, el compromiso se equipara a la traición, y se trata de conseguir simplemente la rendición incondicional del adversario.

En su momento más puro, el maniqueísmo internacional encontraba su expresión exacta en la fórmula “el que no está conmigo está contra mí”, que excluía la posibilidad de nacimiento y permanencia de posiciones neutrales en la oposición totalitaria entre los dos mundos. Esa doble oposición quedaba personificada en el Stalin inflexible, y en el Foster Dulles que declaraba inmoral el neutralismo.

El maniqueísmo internacional vino a introducir un elemento de inestabilidad inquietante en las relaciones entre los Estados; en realidad, lo que hizo fue destruir y hacer imposible la política del

equilibrio de fuerzas que hasta la Segunda Guerra Mundial se había, de un modo u otro, mantenido. Decimos que hizo imposible la política de equilibrio, porque tal política implicaba Pluralidad de fuerzas en presencia, que podían combinarse según fórmulas cambiantes, para contrarrestarse mutuamente; los grupos eran, en ese sistema de equilibrio, elásticos, por lo que, al aparecer, el sistema maniqueísta internacional, la política de equilibrio se hizo imposible, por dos razones fundamentales: a) rigidez en las posiciones, excluyéndose el cambio, antes posible, en el alineamiento de las potencias, que encontraba su manifestación en el fenómeno calificado de renversement des alliances; b) simplificación de los bloques, reducidos a dos rivales, lo que impide la búsqueda de un equilibrio a través de la suma de fuerzas más o menos neutrales.

El equilibrio de fuerzas, caracterizado y asegurado por la movilidad de las alianzas, que permiten el pase de las potencias de uno a otro de los bloques, para contrabalancear al grupo con exceso de fuerza, no puede realizarse en el sistema de bipolaridad, donde el equilibrio hay que buscarlo a través de una política de amenaza, cuya consecuencia lógica sería la inmovilidad de posiciones. En realidad esa inmovilidad de posiciones no tiene vigencia, y hay una alteración de posiciones a través de lo que podemos calificar de cálculo de riesgos. En un momento determinado, las potencias de un bloque se decidirán a una acción que puede aumentar su ventaja, si creen que el otro bloque va a correr, en caso de oponerse, un riesgo mayor que ellos mismos.

Las consecuencias del maniqueísmo internacional son de extraordinaria importancia, y se manifiestan en los dos campos, a través de una intolerancia radical para toda posición que no sea la propia.

En el terreno político, por ejemplo, el maniqueísmo internacional lleva a cada uno de los campos a rechazar totalmente los conceptos del otro; mientras los comunistas, por ejemplo, profetizan la muerte de las instituciones occidentales y construyen su propia teoría del Estado, afirmando incansablemente que el futuro del mundo se encuentra en el comunismo, los del occidente capitalista presentan en negros colores la situación en los países comunistas, cuya desaparición nos quieren hacer creer que es para mañana.

Cualquier pretensión de mantener una posición independiente, vale a los que la quieren los peores calificativos. Basta recordar el caso de un Nasser, constantemente presentado como comunista a fellow traveler, cuando es público y notorio que el partido comunista está proscrito en Egipto. Los ejemplos más recientes de Sekou Touré y Nkrumah pueden servir de prueba de hasta qué punto se llevó a la práctica ese criterio maniqueísta. Del mismo modo, Yugoslavia, cuya política interna seguía en general los lineamientos del bloque oriental, pero que pretendía cierta independencia en el plano internacional, fue, a pesar de todo, excomulgada por el Kremlin, lo que muestra que la intolerancia no fue nunca característica exclusiva occidental.

En el aspecto militar, el maniqueísmo internacional reviste la forma de acuerdos de defensa rivales: a la OTAN no tarda en oponerse la organización del Pacto de Varsovia, y la estrategia bélica de todas las potencias va a ser concebida exclusivamente en función de la oposición de los dos bloques.

Los occidentales, por ejemplo, comprometidos a no armar a Alemania, no sólo consienten en su armamento, sino que la fuerzan a ello, y la integran al sistema defensivo propio. La URSS, en ese caso concreto, actúa de acuerdo con la misma regla: se opone a Alemania Occidental como aliada de los demás países de la NATO, pero no dice nada del rearme de la Alemania del Este, ni diría nada tampoco contra una Alemania Occidental colocada a su lado; lo que le importa entonces no es el rearme alemán sino la orientación de ese rearme. Lo mismo podría decirse de los occidentales, que después de haber calificado, repetidas veces, de potencia agresiva a Yugoslavia, consintieron en ayudar a preparar su ejército, cuando entrevieron la posibilidad de utilizar la "agresividad" yugoslava contra la URSS.

Las consecuencias sociales, principalmente en el campo laboral, fueron la división del movimiento obrero mundial en dos grupos, división cuyos resultados son nefastos para el proletariado mundial, no sólo por lo que implica de debilitamiento de su fuerza por la división en sí, sino también por las consecuencias de esa división al combinarse con el maniqueísmo que en este campo también tratan de imponer los dos bloques. En efecto, al atacar despiadadamente a cualquier tendencia que no esté dentro de la línea que ellos defienden, los dos bloques condenan todo intento de independencia por parte de los movimientos obreros, y los llevan a comprometerse en una lucha de bloques que, por ser una lucha entre imperialismos de signo opuesto, pero iguales en el fondo, les es ajena. De esta situación forzada, el movimiento obrero es conducido a servir fines muchas veces contrarios a su naturaleza, y en todo caso siempre diferentes de los suyos propios. La desnaturalización del movimiento obrero es una de las consecuencias más nefastas que habrá que atribuir al maniqueísmo político internacional.

El maniqueísmo internacional tuvo el curioso efecto de cambiar el planteamiento de la oposición Este-Oeste, que se había querido presentar como una oposición ideológica, de principio, entre dos sistemas irreductiblemente opuestos, uno de ellos encarnación del bien, y el otro encarnación del mal (variando la atribución de los calificativos bueno o malo, según el campo en que se hacía). ¿A donde ha derivado esa posición? En el campo burgués, se ha presentado al comunismo internacional como al principal enemigo de la civilización occidental, que se dice heredera de Grecia y Roma; se ha llegado, apurando el símil, hasta a hablar de un peligro ruso, y se ha presentado a los partidos comunistas del mundo como las avanzadillas de las fuerzas moscovitas; en fin, la posición de los burgueses occidentales se presenta como una posición antirrusa, destinada a prevenir el dominio de los países occidentales por parte de los soviéticos, que convertirían el paraíso occidental en un mundo esclavo de la URSS. Claro que los anticomunistas occidentales se reclaman favorables al progreso social, y a la autodeterminación de los pueblos, que podrán darse el régimen que mejor les parezca. La finalidad perseguida, según declaran ellos, es la de oponer una barrera al imperialismo bolchevique, heredero del imperialismo de los zares. La realidad de los deseos de esos salvadores de Occidente es, sin embargo, otra muy diferente; y quizá han sido llenados a mantener estas situaciones (aunque muchos ya las mantendrían de todas formas) empujados por el lógico desarrollo de la oposición interbloques. Lo peor es que el maniqueísmo internacional ha transformado la postura de Occidente, de un antimperialismo ruso, que sería comprensible, en una actitud antiprogresista total. En el Occidente, el salvoconducto intelectual y moral es una declaración de postura anticomunista, que por derivación llevará a una postura reaccionaria, y las clases dirigentes burguesas han encontrado en la acusación de comunista el medio más cómodo de frenar cualquier intento de progreso social. Cómo vemos, entonces, la oposición Este-Oeste, al provocar un maniqueísmo internacional absurdo, colocó a las clases retardatarias en posición de derivar en beneficio propio, una postura política internacional, para transferirla al plano nacional y utilizarla como freno de cualquier tentativa de disminuir sus privilegios.

Por desgracia para el mundo occidental, ahí se encuentra su peligro más grande. En efecto, frenado el progreso social, el comunismo tendrá más posibilidad de extenderse y triunfar, que si ese progreso se permitiese siguiendo caminos más democráticos. Claro que si las circunstancias permitiesen el mantenimiento de esta situación, el triunfo del comunismo sería inevitable en el mundo occidental, mas por causa de los defectos del mundo occidental que por las virtudes del comunismo. Sin embargo, tal posibilidad se aleja, y se desvanece totalmente como consecuencia de otras circunstancias que analizaremos más adelante.

Respecto al bloque oriental, el maniqueísmo político también ha llevado a resultados curiosos. Cegados, en efecto, por su deseo de llevar el dominio del propio sistema a todos los países todavía bajo régimen democrático burgués, los dirigentes comunistas han pretendido conseguir la benevolencia de los gobiernos no comunistas, sin dar el exacto valor a las concesiones que en el aspecto de la expansión de su doctrina tenían que hacer, y así, poco a poco, la política de la Unión Soviética fue derivando, de la política revolucionaria de un partido comunista, que quería extenderse por todo el mundo, provocando en todos los

países la revolución social, a una política cuya finalidad es la de establecer la hegemonía internacional de un país, política que no se diferencia en nada de la política imperialista de la Rusia de los zares. Sobran en todo el mundo ejemplos que revelan cómo la URSS dejó de ser la potencia inspiradora del movimiento comunista mundial, para convertirse en una gran potencia mundial, cuya finalidad principal es la de extender su fuerza y su influencia, y mantener a toda costa su situación de privilegio en el mundo, aunque para ello tenga que abandonar, como lo ha hecho, los principios que parecían inspirar toda su vida. ¿Qué explicación puede darse, en efecto, a un apoyo al régimen de Nasser? Indudablemente, ahí los imperativos de la URSS, potencia mundial, privan sobre los de la URSS pretendidamente inspiradora del movimiento comunista. Su actitud con los países del tercer mundo también es muy reveladora de un cambio de actitud.

En fin, he aquí cómo el maniqueísmo internacional, que las grandes potencias mundiales quieren utilizar en beneficio propio, se está convirtiendo en su mayor enemigo y en el germen de la destrucción de aquello por lo que dicen que luchan: para Occidente, el maniqueísmo internacional significa la adopción de una postura irreductiblemente opuesta a todo progreso social y político; para el mundo comunista, ha significado la desnaturalización de una política internacional iniciada bajo Lenin, y de potencia inspiradora del movimiento obrero revolucionario mundial, ha pasado a ser potencia preocupada únicamente por mantener su posición preponderante; los intereses de la URSS, en tanto que potencia mundial, suplantaron a los de la URSS potencia comunista.

## CAPITULO II

### **Efecto reflejo del maniqueísmo internacional: la deformación de la política interna.**

El maniqueísmo político internacional ha tenido también un efecto nefasto en la política interna de los diferentes Estados, al trasladarse al ámbito interno, polarizando, en torno a dos puntos opuestos, todas las posiciones políticas.

La posición reaccionaria, basándose en un pretendido anticomunismo, lo que en realidad trata de conseguir, a través de ese espantapájaros, es la anulación de todo movimiento de izquierda, identificando automáticamente con el comunismo a cualquier ideología o a cualquier persona que represente un peligro para ella. La consecuencia lógica de tal posición es un antinatural inmovilismo político, y lo que es peor, una derivación hacia la derecha, que puede ser peligrosísima, porque al concentrar el ataque en los comunistas se da libertad de acción (algunos de los más exaltados llegan a considerarlos como aliados) a los grupos fascistas, que tratan de resucitar y volver a sus antiguos métodos, a través de manifestaciones o de actos cuya repetición debería levantar una ola de indignación y una reacción rápida y eficaz, y que no produce, sin embargo, tales efectos saludables, porque la adopción de una postura antifascista demasiado rotunda podría significar peligrosamente al que la tomara, que, al ser calificado (y esa sería la consecuencia natural) de comunista, por esos elementos fascistas, ya no podría librarse de tal estigma. Y esta calificación de comunista se usa no sólo con fines políticos, sino hasta para encubrir intereses puramente personales; la psicosis anticomunista ha llegado a tal extremo que el medio más cómodo de enlodar a una persona es llamarla comunista, porque en el peor de los casos siempre conseguirá el calumniador infiltrar la duda. De este modo se ha llegado a los absurdos extremos de llamar comunista a Truman o a Eisenhower.

El maniqueísmo internacional puede producir situaciones de una gravedad extraordinaria en la vida política interna. Atribuir a cualquier persona el calificativo de comunista resulta muy fácil, sobre todo si tal persona tiene ideas de izquierda; de este modo, una persona así calificada, si no lo es realmente, o se deja finalmente caer en brazos de los comunistas a lo cual se le empuja irresponsablemente, o se le frena en sus ideas progresistas y se le atrae a la reacción, y no sabemos cuál de las dos soluciones es peor,

porque si la primera aumenta con un individuo el número de los comunistas, la segunda, al frenar el progreso social y político, va dejando como única solución de izquierda al comunismo, y prepara entonces el campo a su expansión, ya que el mundo tiende inevitablemente a la izquierda, que es donde está el progreso social.

En todos los casos, este maniqueísmo interno es nefasto para nuestros sistemas políticos occidentales; falsea el juego de la democracia, o mejor dicho, lo impide totalmente en algunos casos, y si tal situación se prolonga colocará a las personas con cierto grado de preocupación política ante el dilema de apoyar a los grupos reaccionarios o pasarse al bando comunista, sin que quepa otra posibilidad.

A tal situación coopera el comunismo cuya tendencia natural (en la que de modo tan inconsciente se ve ayudado por la reacción) es a considerarse no sólo como el auténtico, sino como el único representante de la izquierda, excluyendo toda leal colaboración con los demás partidos de izquierda. Esta posición del partido comunista que considera reaccionario, burgués o agente provocador del capitalismo a cualquiera que no esta sometido a la disciplina de su partido, refuerza el efecto de la posición capitalista, y completa por otro extremo el sistema bipolar a que se quiere circunscribir la vida política de los pueblos. Ambos extremos políticos, el reaccionario y el comunista, se dan la razón mutuamente al afirmar que no hay otra posibilidad política fuera de las dos que ellos ofrecen. Los que acepten tal falacia están rindiendo un flaco servicio a la humanidad, puesto que no están sirviendo más que a intereses oscuros (a veces perfectamente claros), alejados de cualquier idealismo como los que cubren las apariencias.

La triste verdad, que es necesario hacer entrar en la mente de todos, es que cada uno de esos dos polos opuestos defiende intereses muy similares. Los del grupo de derecha, reaccionario, con el pretexto de defender la civilización occidental y los valores espirituales que dicen representar, se han erigido en máximos sacerdotes políticos, y en intérpretes únicos del bien y del mal, cuyos oráculos hay que seguir, so pena de ser considerados como elementos indeseables en esta sociedad perfecta. Ese mito de los valores espirituales de Occidente, no llega a tapar la monstruosa realidad de una civilización materialista como no ha habido otra en la historia. Los sedicentes valores espirituales no son otros que los valores materiales de los dirigentes de este mundo hipócrita. La identificación entre ambos valores, que nos parece espantosa, es muy explicable, puesto que identificar nuestro interés con la verdad es algo que está en la naturaleza humana.

El mundo comunista no hace nada diferente de la reacción occidental: niega toda posibilidad de adoptar un punto de vista neutral, es tan totalitario como la reacción; no hay más posibilidad política que la de ser borrego reaccionario, o miembro disciplinado del partido comunista, el único representante de la clase trabajadora, cuyas órdenes no pueden ser discutidas, porque ello equivaldría a la traición. Cualquier honesto intento de buscar la verdad a través del juicio de cada individuo es considerado como un peligroso eclecticismo, un intento de combinar elementos ideologicopolíticos comunistas y reaccionarios, y los eclécticos deben ser atacados, por ser mas peligrosos que los mismos reaccionarios.

La posición irreductible de ambos bandos ha permitido la floración de organizaciones extremistas, como la John Birch Society en los EE. UU., que constituye una amenaza, tanto para los comunistas como para una reacción poco inteligente. La verdad es que ese tipo de movimientos crea un ambiente favorable para el mundo comunista, que se presenta, y la democracia occidental lo permite creer, como el único enemigo del reasiente fascismo internacional.

Adoptando esta posición opuesta, basada en el maniqueísmo político, los dos bandos se están ayudando mutuamente, al repartirse de tal modo a los hombres que no les queda otra opción que entrar en las filas de la reacción, o ir a engrosar al partido comunista.

Si alguien trata de seguir un camino independiente irá contra los intereses de los dos bandos, y entonces dirán ambos que esa es una posición cobarde, un intento de librarse de responsabilidades, si no una traición pura y simple.

La realidad, que conviene defender a como de lugar, es muy otra; no es un cobarde quien no quiere dejarse conducir ni por la derecha reaccionaria ni por la izquierda comunista; es un hombre que ha decidido no ser un borrego político y quiere tener un criterio propio, dando la razón a cada uno de esos dos bandos cuando la tenga, pero negándosela a ambos, si ambos carecieran de ella, sólo de este modo el hombre será de nuevo un animal político, en el sentido correcto de la palabra, y no un animal despolitizado.

## PARTE II

### HACIA EL FIN DEL MANIQUEÍSMO

#### CAPITULO I

##### **La ruptura de la bipolaridad**

Al aparecer el fenómeno de la guerra fría, empezó a especularse sobre su consecuencia política, la formación de una estructura bipolar de las fuerzas internacionales, y hasta se le atribuyó la posibilidad de durar un largo período de la historia; ninguno, o muy pocos, pensaron en la proximidad de la ruptura de la estructura bipolar.

Si reflexionamos un poco sobre la lentitud con que en la historia se han producido los cambios que significan una modificación profunda del planteamiento general de las situaciones (recordemos la oposición entre mundo cristiano y mundo islámico, o, más lejos en el tiempo, entre el mundo romano y los "bárbaros"), lo que nos sorprende en primer término es la formación y la consolidación de esa bipolaridad al acabar la guerra, con unas características que parecían hacer de ella una estructura durable, y luego lo rápidamente que empezó a mostrar señales de debilitamiento que indicaban un comienzo de liquidación. Indudablemente la enseñanza que puede sacarse de ello es que en nuestro tiempo los fenómenos políticos a la escala internacional, que antes llevaban siglos en manifestarse, y que se modificaban muy lentamente, hoy se presentan y se extinguen en plazos mucho más cortos; esta aceleración de la vida internacional es uno de los fenómenos más interesantes y que habrá que tener en cuenta, cuando se trate de establecer conclusiones, o enunciar principios que reposen en el convencimiento de lo que enunciamos supone cierta firmeza en el planteamiento de las cuestiones.

El examen de esta ruptura debe llevarnos a analizar sus causas; pero mejor que analizar las causas de la ruptura debemos ver cuáles eran las fuerzas de confesión, el porqué de la solidaridad de los países dentro de cada bloque, y nos daremos cuenta cómo tal solidaridad no reposaba más que en una razón negativa: la oposición al otro grupo, originada a menudo por el miedo al comunismo, o al imperialismo burgués; en todo caso, se ha dicho con acierto, era la angustia de seguridad lo que empujaba a los Estados a adoptar a veces una conducta irracional.

Una de las razones que nosotros creemos que explican la ruptura de la unidad de los bloques es la desaparición de la "guerra lógica". En efecto, en las crisis que atravesó el mundo después de la Segunda Guerra aparecía como muy probable un conflicto que opondría a la URSS y sus aliados, a los países occidentales, encabezados por los Estados Unidos; tal conflicto amenazaba llevar las acciones bélicas a todas las partes del mundo, excluyendo la posibilidad de que algunos Estados permaneciesen neutrales; se hablaba de que por primera vez no habría neutrales en esa hipotética (y probable según las apariencias) guerra mundial. Ante esta situación, considerando que no era posible escapar a la entrada en la guerra, en

la que se verían forzados a tomar partido, y pensando que alguno de los grupos debería ganar, los Estados comenzaron a tomar posiciones al lado de uno u otro, para reforzarlo.

Este modo de asegurarse, no ya una posición para el momento del reparto de los frutos de la victoria, sino la posibilidad de supervivencia, al lado de los vencedores, implicaba una serie de obligaciones y de renunciaciones, el sometimiento a una disciplina que se traducía de hecho en la pérdida de los atributos de la soberanía, puesto que la posibilidad de actuar de acuerdo con sus propias ideas ante un problema concreto quedaba excluida, debiendo limitarse a seguir la línea de su grupo, naturalmente trazada por el Estado más fuerte, los Estados Unidos o la URSS. En el fondo esa situación, de renuncia de la libertad de acción a cambio de la posibilidad de asegurar un lugar en el sol para después de la posible guerra, puede compararse (y no creemos muy inexacta la comparación) a la institución del vasallaje, en que el siervo y el vasallo se colocaban bajo el dominio de un protector, para que él conjurase un peligro más grave que la pérdida de libertad implícita en tal institución. La estabilidad de esta situación dependía, naturalmente, de la posibilidad de esa "guerra lógica" a que nos hemos referido; y a su desaparición, las razones que hemos expuesto se desvanecieron. "Guerra lógica" es para nosotros un producto de la inteligencia y de la voluntad; de la inteligencia, en el sentido de que el que la decide examina las posibilidades de victoria, y llega a la convicción de que puede emprenderla sin exponerse a demasiados riesgos; la voluntad interviene para decidir el desencadenamiento de las acciones bélicas. La "guerra lógica", supone entonces la certeza de la victoria, y una serie de ventajas que no pueden ser obtenidas sin las hostilidades. Este fenómeno se podía dar hasta la Segunda Guerra Mundial, e inmediatamente después para los Estados Unidos, únicos poseedores del arma atómica; quizá pueda hablarse de ella hoy, respecto a las guerras locales, que si bien implicaban siempre la participación de las grandes potencias, no es menos verdad que lo hacen sin emplear todos los recursos bélicos de que disponen, actuando a través de la pantalla de fuerzas más débiles, para evitar un enfrentamiento directo que llevaría a la guerra mundial.

Las armas atómicas, y su combinación con los cohetes intercontinentales, al dar a cada uno de los combatientes la posibilidad de destruir al adversario, ha terminado, paradójicamente, con su fuerza. En efecto, en una futura guerra a la escala mundial, en que las armas nucleares fueran utilizadas con los cohetes intercontinentales, no habría vencedores ni vencidos, sino una gigantesca hecatombe en que las ventajas se medirían por montones de ceniza, y aun la posibilidad de supervivencia del hipotético vencedor sería muy dudosa a causa de la contaminación de la atmósfera y de las aguas, que si no llevaran a la destrucción total de los seres vivos, podrían, según todas las probabilidades, provocar una serie de mutaciones biológicas de consecuencias imprevisibles.

Ante este panorama desolador, los Estados deben retroceder, y darse cuenta que en la fuerza no hay ninguna solución a sus problemas. La "guerra lógica" (podemos preguntarnos si alguna vez la guerra fue lógica) debe desaparecer del campo de los medios utilizados por los Estados en su política internacional. Naturalmente la guerra puede producirse por accidente, y en algunas ocasiones el mundo ha estado muy cerca de ella simplemente por el mal funcionamiento de un aparato de radar, o por la mala interpretación de una orden. La guerra puede fácilmente producirse a través de la sucesiva complicación de una guerra de carácter local.

Cuando hablamos de accidente técnico que puede producir una guerra, tenemos en la mente lo sucedido a los Estados Unidos cuando uno de los aviones del "Strategic Air Command" volando sobre el Ártico puso rumbo al corazón de Rusia, a causa de una mala interpretación de la orden recibida;<sup>1</sup> también recordamos lo ocurrido a los aparatos de radar en el Canadá, que dieron una señal incorrectamente interpretada como producida por una cantidad de cohetes dirigiéndose a los Estados Unidos. Pero estos

---

<sup>1</sup> Sobre la acusación soviética en este punto concreto, que fue rechazada por los Estados Unidos, ver Keessing's Contemporary Archives, May 3-10, 1958, pp.16.166.

incidentes, a menudo utilizados por la propaganda comunista, no son, no pueden ser exclusivos del bloque burgués. En efecto, desde que se descubren los cohetes hipotéticamente portadores de armas atómicas, hasta que llegan a su objetivo, no hay más que un plazo de quince minutos; como desde que se recibe tal aviso hasta que los propios cohetes pueden ser disparados transcurre un mínimo de cinco minutos, resulta que el tiempo para analizar los datos recibidos y decidir si procede la acción de represalia es mínimo; y contribuye a complicar más las cosas el hecho de que la mente humana que debe decidir no podrá pensar todo lo lucidamente que *se* requiere, por la enorme responsabilidad que va implicada en su decisión. De ahí que, por razones obvias, se haya recurrido a máquinas complicadas, que tienen que recibir los datos y analizarlos para suplir las fallas de orden intelectual y moral que puedan darse en los hombres. Tales procedimientos, que son los únicos que pueden asegurar de modo eficaz la defensa de un país, deben ser utilizados igualmente por los Estados Unidos y por la URSS, so pena de que esta última reconozca que su sistema de defensa no es todo lo eficaz que debiera. Lo verdaderamente trágico es que la humanidad está a merced de un corto circuito en un aparato electrónico, o de un loco que al lanzar contra otro país un cohete atómico provoque la puesta en marcha de una cadena espantosa de represalias y contrarrepresalias, y ante esta situación, ¿quién puede justificar el mantenimiento de un sistema capaz de aniquilar a la humanidad en cuestión de minutos?

Esta situación de empate del terror llevó a las grandes potencias a descartar a la guerra como un medio práctico de su política internacional; a retroceder ante las consecuencias de su desencadenamiento. Es verdad que a veces se utiliza la amenaza de guerra como un chantaje para forzar al adversario a ceder, política en la que era un maestro el desaparecido Secretario de Estado John Foster Dulles.

Pero lo interesante es observar que la guerra mundial es una posibilidad descartada de entre los medios racionales, y se considera más bien como una catástrofe que puede ocurrir, y que nadie desea, porque a nadie producirá más que la ruina.

Ante esta situación, los bloques cuya característica monolítica en un principio hizo pensar en su continuidad, o por lo menos en su mantenimiento por largo tiempo han perdido cohesión, porque las ventajas que los países débiles podían obtener a cambio de la pérdida relativa de soberanía, que la entrada a uno de ellos significaba, ya no compensan debidamente esa pérdida de soberanía. Lo mismo sucede con los países surgidos a la vida independiente en los últimos años, que al dar se cuenta de que la lucha entre los dos bloques les era extraña, han procurado mantener una posición neutral entre ellos, reuniéndose los que tenían una comunidad de intereses, y jugando en beneficio propio con los intereses de los dos bloques rivales.

El resquebrajamiento del bloque occidental es bien evidente, porque aparte la relativa posición independiente que en algunos problemas toma Hispanoamérica (la tomaría en más si sus clases dirigentes interpretasen el sentir de los pueblos), identificándose con el bloque afroasiático, no hay más que recordar el conflicto que ha producido dentro de la NATO el surgimiento de una Europa que camina hacia la integración y puede poner en peligro, si no lo ha hecho ya, la supremacía del coloso de Norteamérica. Es claro que las disensiones dentro del bloque occidental desaparecerían ante el caso de una guerra contra el mundo comunista, pero no es menos cierto que el proceso de desintegración se está produciendo y está ganando amplitud y profundidad hasta que llegue un momento en que se consolide. Este procedimiento de desintegración tendrá como efecto el de permitir el relajamiento de los lazos de sumisión de los países débiles, principalmente de Hispanoamérica, porque los países desarrollados tienen intereses comunes vitales, y tan pronto como se encuentren en peligro se unirán para conjurarlos. Las envidias o celos entre la clase poderosa de las naciones son inevitables mientras su situación no esté en peligro, e igual que en la vida interna de las naciones, en que los poderosos están llenos de envidia y luchan unos contra otros pero se unen y actúan de concierto para dominar cualquier intento de rebeldía de las clases oprimidas, así en la vida internacional los Estados privilegiados, los de economía fuerte y nivel de vida alta, se unirán para

impedir que los países proletarios, los de economía débil y nivel de vida bajo, los explotados, lleguen a constituir una amenaza seria.

En el bloque oriental, en el mundo comunista, ese resquebrajamiento es tan evidente como inevitable, según hemos visto anteriormente. Desde el desafío que a la unidad staliniana constituyó la defección yugoslava hasta la gran lucha ideológica y política entre la URSS y la China, se ha recorrido un largo camino. El relajamiento de la disciplina dentro del campo comunista, decidido por Jruschov, era inevitable, y la política de desestalinización no tenía más remedio que producirse. Desde un punto de vista marxista, las posiciones de la URSS y de China con la consecuencia lógica de su respectiva situación económica. Conviene recordar y precisar algunas afirmaciones que hicimos al comienzo.

La URSS, país con cuarenta años de revolución, en las generaciones que lucharon van dejando el lugar nuevas generaciones educadas en el sistema en que nacieron, y que no recuerdan lo que costó conseguirlo, con una economía poderosa, un nivel de vida bastante alto, y una cultura media elevada; en fin, una URSS que ha conseguido la mayor parte de los objetivos de su revolución, tiene necesariamente que perder su agresividad, porque en una guerra del tipo de las que se producirían si se enfrentan la URSS y Estados Unidos, todo sería destruido. En tales condiciones la URSS tiende naturalmente a una política pacifista, de convivencia, en la que pueda gozar de los beneficios de su esfuerzo. Al mismo tiempo, sus intereses se identifican cada vez más con los de los otros países que estén en las mismas condiciones económicas, es decir, con los países desarrollados de Occidente<sup>2</sup> (las teorías marxistas no admiten interpretaciones de conveniencia, y es claro que las similitudes económicas acercan más que las similitudes ideológicas). La URSS perdió en gran parte su impulso revolucionario, y ya es más conservadora que revolucionaria, porque ya tiene más que conservar, que lo que puede ganar en aventuras. En realidad la URSS perdió hace tiempo su dinamismo socialista; lo perdió cuando el fusilamiento de Zinoviev y Kamenev consagró la decisión de realizar el socialismo en un solo país. Es posible aplicar los métodos socialistas en un solo país (sobre todo de las dimensiones de la URSS) y llegar a obtener buenos resultados, pero siguiendo tal método, la realización de socialismo en ese país se identificará con los intereses nacionales, y la confusión entre intereses nacionales e intereses de la clase trabajadora ahogará el espíritu socialista en beneficio de la política del Estado, como ha ocurrido en la URSS. Si al socialismo se le encierra en las fronteras de una nación se le desnaturaliza, porque el socialismo, que es internacionalista por excelencia, pretende "dinamizar" la clase proletaria, que no es la clase proletaria de la URSS o de Checoslovaquia o de los Estados Unidos, sino la clase proletaria del mundo, y organizaría en un plano horizontal que va a luchar contra los planos horizontales superiores, de los burgueses y los aristócratas. La realización del socialismo en un solo país, al encerrarse en fronteras nacionales (y esto es válido tanto para los partidos comunistas como para los socialdemócratas), crea intereses falsos de nación, que suplantán a los reales de clase, y se producen estructuras verticales (de naturaleza política, no económica) que se trata de enfrentar a otras estructuras verticales formadas por las clases de otros países; este planteamiento es el mejor medio de desnaturalizar al movimiento socialista. Cuando los intereses de la clase proletaria en un país se limitan a ese país, reduciéndose al cuadro de reivindicaciones nacionales, se olvidan los de la clase proletaria de otros países, se debilita la clase proletaria del mundo y se traiciona al socialismo. El fenómeno es fácil de observar en los países comunistas: las características nacionales no se han borrado, y conceptos burgueses como el de nación y de patria suplantán al internacionalismo, o mejor aún, al cosmopolitismo socialista; basta ver cómo se mantiene la división en Estados, y cómo en el momento en que la URSS ya era una potencia económica, sus intereses fueron protegidos por las fronteras, frente a otros países comunistas que luchaban con dificultades económicas terribles. ¿Dónde estaba la solidaridad comunista? Nada puede justificar, si se trata de países socialistas, la subsistencia de fronteras nacionales,

---

<sup>2</sup> 2 Por algo dice Erich Fromm de los comunistas que "Their concepts, here as in so many other respects, are those of the capitalist-competition in the sphere of economic efficiency" — (ERICH FROMM: *May man prevail*, Anchor Books, New York, 1961, p. 252, especialmente p. 135).

porque la clase proletaria no tiene fronteras ni tiene más patria que allí donde encuentra su trabajo y su pan. En el caso de los países que hoy se llaman socialistas, la subsistencia de fronteras entre ellos tiene una explicación menos idealista, mucho más prosaica: que la URSS no quiere abrir sus fronteras y fundirse con otros pueblos que participarían de su prosperidad y la pondrían, quizá por cierto tiempo, en peligro.

Todo lo contrario es verdad para la China: lanzada, según decíamos, a la realización de la revolución, por un camino mucho más duro que el recorrido por la Unión Soviética, y encontrándose hoy todavía en el comienzo, después de haber registrado el fracaso de su política del "gran salto hacia adelante" y de las comunas populares, debe exigir a un pueblo, en gran parte cansado, sacrificios enormes que a veces provocan resistencias; el régimen debe entonces ser duro, no puede admitir la más leve crítica, porque permitir el relajamiento de la disciplina sería condenar el éxito de la revolución; sin embargo, la presión a que se somete al pueblo puede volverse peligrosa en determinados momentos, y podría ocasionar explosiones terribles, de ahí que sea necesario, además de un endurecimiento de la política interna, ofrecer a ese pueblo un ideal que distraiga su mente de los sacrificios inmediatos, en una palabra, hay que crear un mito (mito en el sentido político) capaz de mantener sus espíritus en tensión apasionada. Al mito de un mundo mejor para los hijos, se une el mito del peligro del imperialismo, que quiere aplastar la revolución en China, combinando así sentimientos nacionalistas con los revolucionarios. Esta exagerada exaltación nacionalista en China nos hace calcular que su revolución seguirá una tendencia igual a la rusa, a más largo o más corto plazo, sin que llegue en ningún momento a ser quien dirija de modo eficaz al movimiento proletario mundial.

La situación de China debe reflejarse en la vida internacional, traduciéndose en una política agresiva (que no implica agresión en el sentido técnico de la palabra, entre otras cosas, porque no tiene por el momento los medios), única capaz de ayudar a distraer la atención del pueblo de los problemas internos, para concentrarla en reales o ficticias amenazas externas. Claro que en el origen de esta política fuerte hay también causas complementarias, como la amargura y el resentimiento producido por la actitud hostil del mundo exterior, mundo occidental y mundo comunista, encabezado por la URSS.

En el mundo occidental no hay gran diferencia: los partidos socialistas se han encerrado en fronteras nacionales; la internacional socialista se ha reducido, de órgano de dirección que hubiera debido ser, para asegurar la solidaridad internacional de la clase proletaria, a órgano de coordinación, que consagra la independencia de los grupos nacionales, y debilita al movimiento socialista y de la clase obrera. Hoy, los sindicatos comunistas o socialistas de los países democráticos, defienden celosamente las prerrogativas de los obreros nacionales, frente a lo que se considera intromisión de los extranjeros. Se ofrecen a veces excusas como la de que esos obreros extranjeros aceptan salarios menores y debilitan la fuerza obrera. ¡Como si la fuerza del proletariado residiera en su riqueza y no en la miseria del número!

De lo que hasta aquí se ha expuesto podemos sacar la conclusión de que la oposición entre mundo occidental y mundo comunista tenía su razón de ser en un principio, hasta que la situación económica dentro de arribos bloques se hizo similar. La lucha entre imperialismos a la escala mundial se volvió imposible desde que la "guerra lógica", en el sentido en que la hemos explicado, desapareció como instrumento útil de la política internacional. El enfrentamiento se plantea entonces por la lucha de sistemas, a través de la propaganda y en ciertos casos, de las luchas locales circunscritas a determinadas regiones por interés común de las dos principales potencias. Pero esta situación de coexistencia pacífica, o de tolerancia forzosa, como la hemos llamado, propició lo que podría considerarse una ósmosis política entre los dos bloques, en el sentido de que los países occidentales adoptan ciertas medidas claramente socialistas o socializantes, y los países comunistas, hasta ahora solamente los europeos, suavizan sus métodos y se acercan, lenta pero firmemente a los sistemas occidentales. Nada hay de extraño en ello: en los países occidentales, la expansión de la economía, al producir la concentración industrial, crea las condiciones necesarias para el avance hacia el socialismo; mientras que en el mundo llamado comunista,

también el avance económico propicia reformas, que aquí se manifiestan en un suavizamiento de los métodos dictatoriales y de opresión de las clases proletarias por la clase del partido, que va perdiendo fuerza en beneficio de los trabajadores, cuya influencia en la política se hace sentir cada vez más. Todo esto lleva al acercamiento de los países en condiciones similares, como la URSS y los países desarrollados del bloque oriental en Europa, con los países desarrollados del bloque occidental. La cohesión de los bloques se debilita entonces, porque, sometidos a las tensiones producidas por ese acercamiento, muchos de los elementos que los componen se desgajarán de ellos. La tensión será producida en cada caso por el hecho de que los países cuyas condiciones económicas sean débiles, verán en el acercamiento de los países desarrollados de ambos bloques, un intento de defensa de intereses comunes: los de explotadores de los países débiles; por eso, cuando éstos se den cuenta del juego, y vean que los países desarrollados, los países capitalistas según nuestro concepto, se quitan la careta ideológica, ya no tendrán más remedio que salir de esa trampa que les había sido tendida al constituirse los dos bloques.

El caso de China merece atención particular, puesto que, dadas sus posibilidades, hay que suponer que va a seguir manteniendo la misma política durante el futuro inmediato; pero no creemos que pueda pasarse al campo de los países proletarios, aunque su situación actual lo justificaría, y no lo creemos porque sus posibilidades económicas, fundadas en los indudables recursos de su enorme territorio y su potencial humano, hacen pensar en que podrá llegar a desarrollarse con rapidez, una vez que haya vencido las dificultades de arranque. Tampoco podemos creer que China llegue a colocarse al frente del movimiento proletario mundial, como se dice a veces; por el contrario, estamos seguros de que seguirá un camino similar al que ha seguido la URSS. Su concepción política es la misma en el fondo, dadas las circunstancias: se encierra en un estrecho nacionalismo, y al tratar de realizar el socialismo en un solo país, lo que trata es de utilizar ciertos métodos (en algunos casos desvirtuándolos) de carácter socialista, para conseguir el desarrollo de China; el reforzamiento del movimiento proletario mundial, es, por ahora, secundario. Cuando su situación económica sea ya fuerte, le interesará conservarla, no arriesgarla para liberar a los proletarios de todo el mundo. Un sincero análisis marxista de la situación no podría llevarnos a otras conclusiones.

## CAPITULO II

### **El fin del maniqueísmo Internacional**

Hemos visto cómo el maniqueísmo internacional y su reflejo interno eran únicamente posibles en un mundo configurado de acuerdo con una estructura bipolar. Ahora bien, según hemos creído demostrar, esa estructura bipolar es cosa del pasado, y los dos bloques se están disgregando, faltando muy poco tiempo para que pueda considerarse definitivamente consolidada la división.

Pero al lado de ese elemento negativo de disgregación, hay un elemento positivo, de gran importancia y que apoya el razonamiento que conduce a la admisión del fin de la bipolaridad, ese elemento es la aparición del tercer mundo, que si bien comienza a ofrecer sus características propias desde la separación yugoslava de la disciplina soviética, y permite ya hablar de la posibilidad de una tercera posición, no es sino hasta la Conferencia de Bandung donde el término "mundo afroasiático", eminentemente geográfico, recibe ya un contenido político, con significación netamente independiente respecto a los dos bloques. En un principio éstos reaccionaron de modo diverso ante esa posición de rebeldía al postulado maniqueísta que querían imponer; luego, y puesto que la desaparición de la "guerra lógica" los empujaba a la guerra de propaganda, rectificaron su criterio y prefirieron halagar a los rebeldes de la disciplina de grupo, quizá pensando que a la larga podrían atraerlos al propio campo, o puede ser que por considerar que, después de todo, mejor era que tales países permanecieran independientes antes que se inclinaran por el bando contrario. En honor a la verdad hay que decir que la Unión Soviética fue quien

primero reconoció la particularidad de la nueva situación y, adaptándose a ella, cobró una clara ventaja con respecto al occidente burgués.

La resistencia de los Estados Unidos, principalmente, a aceptar que hubiera países que quisieran seguir una línea independiente, y el intento de forzarlos a colocarse bajo su hegemonía, provocó situaciones de suma tirantez que llevaron a esos pequeños países a acercarse, a veces, a la Unión Soviética, por reacción contra los Estados Unidos, cuya posición podía resumirse en la fórmula "el que no está conmigo está contra mí", inspiradora de la política de Foster Dulles, fórmula que estuvo a punto de ser verdad, porque ante esa posición de los Estados Unidos de considerar enemigo a quien no se sometiera a sus orientaciones, provocó en los pequeños países un sentimiento antinorteamericano, muy natural, puesto que aquel gobierno no les permitía desenvolverse políticamente de acuerdo con sus voluntades propias, y de ahí que se orientaran hacia la URSS, que sí manifestaba, seguramente, con segundos pensamientos su deseo de permitirles seguir su propio camino.

En estas condiciones se llega a los años 1960, 1961, 1962, en que fueron tantos los países accedidos a la independencia que al entrar en las Naciones Unidas y encontrar allí la ocasión para manifestarse como unidad en múltiples problemas,<sup>3</sup> adquirieron una fuerza política considerable, sobre todo en un mundo en que la "guerra lógica" ha desaparecido y tiene gran importancia para las grandes potencias la guerra de propaganda.

De este modo, la bipolaridad se ha destruido; por razones de carácter interno, la disgregación de los bloques, y por razones de carácter externo, la aparición del tercer mundo en la escena política.

Este tercer mundo, concepto político distinto del geográfico "mundo afroasiático", todavía no ha alcanzado la coherencia necesaria para adquirir la fuerza política que le corresponde. Quizá la razón de ello está en la mutua desconfianza, pensando que alguien pretenda imponer aquí su propia hegemonía; esta desconfianza, desde luego alentada por las grandes potencias, es injustificada, porque ninguno de los países del tercer mundo cuenta con los medios de mantener contra su voluntad, sometido a cualquier otro país. Lo arraigado de esa desconfianza aparece evidente en las múltiples declaraciones de los principales dirigentes de los nuevos Estados, en el sentido de que el tercer mundo no es un bloque, y que cada país conserva dentro de él su plena independencia.

Estamos seguros de que la coincidencia de intereses llevará a los países del tercer mundo a un acercamiento y a la aceptación progresiva de una disciplina, necesaria para su propia supervivencia. Por el momento, la coincidencia de intereses se manifiesta en la adopción de posturas comunes en problemas importantes, como lo ha puesto de manifiesto la Conferencia de Ginebra, donde, sin embargo, y por la falta de una conciencia clara de hasta dónde tiene que ir su actuación común, no se obtuvieron los resultados que se hubieran podido alcanzar.

Nuestra afirmación de que el maniqueísmo internacional se encuentra en trance de desaparición, no la destruye el hecho de que algunos países, como los Estados Unidos de Goldwater o la China Popular, pretendan seguir como oráculos de la verdad, excomulgando a los que no piensen como ellos. Tales casos se reducirán a imperialismos individuales, de los que sobran ejemplos en la historia de la humanidad; pero el maniqueísmo internacional ya no tendrá posibilidad de existencia, por que lo que verdaderamente lo caracteriza, o caracterizaba, es el hecho de que pretendía dividir a todo el mundo en buenos y malos, y esa pretensión era aceptada o considerada inevitable, por la mayoría de los pueblos.

---

<sup>3</sup> Ver ARENO LIJPHART: "The Analysis of Block Voting In the General Assembly: A Critique and a Proposal", en *The American Political Science Review*. Vol. LVII, No. A, December, 1963, pp. 902-917.

## CONCLUSIÓN

### **Del maniqueísmo internacional a la lucha de clases internacionales**

Todos los años mueren de hambre en el mundo, entre 30 y 40 millones de seres humanos;<sup>4</sup> es decir, que el equivalente a una nación como México desaparece de la faz de la tierra. Utilizando otro símil igualmente impresionante, cada año mueren de hambre tantas personas como murieron durante la Segunda Guerra Mundial a consecuencia directa de las acciones bélicas.

A estas cifras aterradoras hay que añadir otras mucho más altas, y que completan el cuadro de la miseria: cientos de millones de personas que sin morir de hambre viven en condiciones marginales, en una situación en que la más ligera disminución en la alimentación las empuja a la muerte, por tratarse de seres que carecen de toda reserva física; como las plantas en la sequía, existen pero no viven.

En fin, la estadística es más fácil en forma negativa: un sexto de la población del mundo acapara las riquezas existentes y tiene un nivel de vida que, comparado con el de la otra parte de la población es casi insultante.<sup>5</sup>

Para completar el cuadro podemos imaginarnos: junto a los hormigueros humanos de la India, los fértiles espacios vacíos de Estados Unidos, Siberia o del Canadá; junto a los minúsculos cuencos de arroz del sureste asiático, en que hay más de engaño que de valor alimenticio, el espectáculo criminal de las quemaduras de café en Brasil, de remolacha en Francia, la política de los excedentes agrícolas en Estados Unidos y las medidas tendientes en ese país a reducir la producción en el campo. Graneros rebosantes en unos países, estómagos vacíos en otros. Mientras algunos privilegiados no saben qué hacer con el dinero otros sucumben al hambre, aliada con la ignorancia y la enfermedad.

¿Qué se hace para poner remedio a este estado de cosas? Nada efectivo. Se celebran conferencias internacionales, se dan informaciones sentimentaloides sobre lo que ocurre, y se termina pensando que esas personas son algo diferente de nosotros.

A la escala internacional, los Estados ricos comienzan a sentir el peso de los países proletarios y su presencia que se hace sentir en todas partes; y como simple arma de propaganda en la guerra fría, conciben planes de desarrollo, dan consejos y prestan dinero. Pero una acción verdaderamente eficaz, que sería aquella que tuviese en cuenta que la extensión del bienestar a los países proletarios significaría forzosamente una disminución sensible en el bienestar de los países capitalistas, no ha sido tomada en consideración ni podrá ser tomada nunca, porque los sacrificios de -ese tipo no se deciden por razones de humanidad, sino por razones de fuerza.

Por otro lado, la expansión imperialista cobra nuevas formas, y se reviste con ropajes ideológicos, pretendiendo ofrecer con ellos la panacea que cura la miseria. Por un momento los países pobres entraron en el juego, y se alinearon, según criterios opuestos, en un campo o en el otro. Pronto se dieron cuenta de, que su suerte era indiferente para los países capitalistas pertenecientes a los dos bloques, que lo único que querían era evitar que los nuevos países fueran a engrosar el bloque rival.

---

<sup>4</sup> Ver JOSUÉ DE CASTRO: The Geography of Hunger. 1952; WERNER PANK, Der Hunger in der Welt. Herder-Bücherei, Wien. 1959, pp. 108.

<sup>5</sup> Ver El Correo, de la UNESCO, en su número dedicado a "La lucha contra el hambre", de julio-agosto, 1962.

Este maniqueísmo internacional que se quiere imponer al mundo, con un principio del bien y un principio del mal (maniqueísmo relativo, porque Dios o el diablo cambian según el campo desde dónde se mire), distorsiona los problemas, los simplifica, lo cual no es más que una manera de complicarlos; pero tal maniqueísmo, que pudo en algún momento justificarse, ya no responde a la realidad. La división del mundo en dos bloques supuestamente irreconciliables no tiene sentido (pudiera ser que no fuera sentido, de lo que tal división carezca), porque es irreal. Se basa en el supuesto de que entre las estructuras políticas de los dos bloques hay diferencias de tal naturaleza que los hace irreconciliables, y sólo pueden (deben) terminar en la victoria de uno de los bloques sobre el otro (para unos será la democracia la que triunfe; para otros la justicia social).

Acercándose al problema, con interés en llegar al corazón del mismo, tratando de penetrar en las causas profundas que mueven a la humanidad, podrá comprobarse que las diferencias entre los sistemas político-económicos de los países llamados comunistas, no difieren de un modo que pueda llamarse irreductible, de los sistemas político-económicos de los otros países que se llaman capitalistas. La división del mundo en estos dos bloques responde a una finalidad interesada de cada uno de los grupos, pero ofrece una visión distorsionada, y completamente falsa y artificial, de la estructura internacional. La estructura internacional responde en su formación a causas reales, y no a motivos aparentes, que son difíciles de encontrar en otro sitio que no sea la propaganda de los dos bandos.

Puesto a la moda el problema del desarrollo y del estudio de los países subdesarrollados (o de los países en vías de desarrollo, como púdicamente se les llama, igual que a mucha gente que está en la miseria se le llama gente modesta para no ofenderla), los Estados poderosos no buscan en el enfoque dado a estas cuestiones, sino la perpetuación de sus privilegios, y el modo de utilizar las fuerzas nuevas que los países jóvenes representan. Les otorgan cortos préstamos, que lo único que hacen es endeudar a los países que los reciben; se les envían excedentes agrícolas, con lo cual se resuelve al mismo tiempo un problema doméstico, que es lo que casi siempre interesa de modo fundamental; los escasos envíos de maquinaria industrial se refieren a aparatos de utilización inmediata, como tractores (en el mejor de los casos) o automóviles, que hacen depender al país llamado beneficiario, de la industria (para piezas de recambio) del país prestamista.

Donde la ayuda alcanza niveles de cinismo por parte de quien la da, y de estupidez por parte de quien la recibe, es en el terreno militar: el país que recibe la ayuda se encuentra en posesión de armas, como aviones, barcos, ametralladoras, etc., que lo obligarán quiéralo o no, a alinearse políticamente con el Estado que le ha facilitado tales pertrechos; la razón es simplemente que ha recibido los pertrechos bélicos, pero no las fábricas que los construyen, y para su mantenimiento requiere la ayuda continua del país donante, ayuda que no se concibe en caso de que los dos países adopten posturas políticas contrarias o diferentes. El recibir la ayuda militar de uno de los dos bloques significa entonces, irremediabilmente, la alineación de la libertad de elección entre los campos, en beneficio de aquel que ha facilitado las armas.

Por otro lado, la ayuda económica la conciben los dos bloques en función de sus intereses políticos: es absurdo pensar en los Estados Unidos ayudando a un país a construir el socialismo en su territorio, sólo porque tal sistema convenga en dicho país, como sería también absurdo pensar en la URSS ayudando a otro país, a mantener un sistema capitalista. Claro que hay que hacer algunas salvedades a las afirmaciones anteriores: esa ayuda no se prestará mientras no interese a la URSS o a los Estados Unidos como potencias mundiales, porque la defensa de unos sistemas, comunistas o capitalistas, es algo accesorio si a los dos Estados, en tanto que tales, les interesase lo contrario; no hay más que *pensar* en una Yugoslavia comunista recibiendo ayuda de los Estados Unidos, solo por su posición relativamente independiente respecto a la URSS, y en Egipto, apoyado internacionalmente por la URSS. A pesar de que a los comunistas se les persigue y se les asesina si es necesario; la posición de la URSS como líder del movimiento comunista mundial haría difícilmente explicable esta tolerancia y amistad con el verdugo de

los suyos, si en la apreciación no entraran consideraciones de política exterior rusa, ajenas, a pesar de todas las explicaciones que se den, a los intereses del proletariado mundial.

Si en vez de a la URSS nos refiriésemos a los Estados Unidos, también encontraríamos la evidencia de nuestra afirmación. No hay más que verlos dando consejos a los países hispanoamericanos, sobre el modo de desarrollar la economía, y hasta se ofrecen como progresistas cuando recomiendan a las oligarquías de estos países que renuncien a sus privilegios y se adapten a las necesidades de una economía moderna. Todo es perfecto; no falta más que un pequeño detalle: ¿han pensado los Estados Unidos en comenzar ofreciendo el ejemplo, y renunciar ellos mismos, o sus nacionales, al mantenimiento de los monopolios en esas economías? Desde luego que los Estados Unidos no son los únicos responsables de los males económicos de Hispanoamérica, y buena parte de esa responsabilidad corresponde a los propios hispanoamericanos; pero el que da consejos, sobre todo consejos que implican renuncia de privilegios tan grandes, debe comenzar ofreciendo el ejemplo; de otro modo se va a pensar que si ellos quieren el desarrollo económico de Hispanoamérica, lo quieren porque más beneficio se obtendrá de unos países ricos que de unos pobres.

En fin, no cabe duda ninguna que las grandes potencias quieren el desarrollo de los países proletarios, pero lo quieren en tanto o en cuanto tal desarrollo no implique una amenaza de carácter económico o político a sus privilegios. Si hemos visto muchos gestos de ayuda internacional "desinteresada", no hemos visto todavía uno que signifique renuncia al ejercicio de un monopolio, Recordemos cómo la URSS retiró desde 1960 a sus técnicos, cortó su ayuda económica y redujo el volumen del intercambio comercial con China, cuando ésta eligió seguir un camino relativamente independiente. Respecto a los Estados Unidos, que desean hacer empréstitos a los países hispanoamericanos, no les ha pasado por la imaginación que lo mejor sería comprometerse a estabilizar los precios de las materias primas, retirar; por ejemplo, a la United Fruit de Guatemala, permitirle a Venezuela la propia explotación de los yacimientos petrolíferos que le pertenecen, o disminuir los fletes que, como simple ejemplo también, desde Indonesia a México son más caros que desde Indonesia a Nueva York.

Considerada insuficiente la ayuda internacional como medio de desarrollar los países pobres, queda la posibilidad de pensar que cada uno de ellos debe enfrentarse con el problema, sin contar para nada con la ayuda extranjera. Mediante una planificación bien estudiada, cualquier país subdesarrollado, con un poco de tiempo y con un poco de sacrificio, puede llegar a un estadio en que solucione sus problemas más urgentes, terminar con el hambre y terminar con la ignorancia. Pero en el plano relativo, la acción individual no es suficiente para permitir pensar que el abismo que separa actualmente a los países capitalistas de los países proletarios pueda ser cerrado. Lo contrario es mucho más cierto,<sup>6</sup> y ello por una razón muy simple: los países capitalistas, que tienen muchos más recursos, pueden dedicar al desarrollo una parte mucho mayor del producto nacional, mientras que los países proletarios deben dedicar mayor parte de sus recursos a las necesidades vitales mínimas; con esto lo que queremos decir es que el abismo entre los países proletarios y los países capitalistas lo que hará es abrirse cada vez más; la pauperización progresiva de unos irá acompañada del enriquecimiento, ascendente de los otros, y entre ambos hay cierta relación causal, porque el enriquecimiento de unos se hace a expensas de la miseria de otros.

---

<sup>6</sup> Entre 1962 y 1970, el Ingreso de los países desarrollados de la OCED aumentará un promedio de 36%, mientras que se calcula para los países subdesarrollados un aumento medio, en el mismo período, de 9%; es decir, que la relación 1/14, actualmente aplicable a los países desarrollados y subdesarrollados se convertirá en 1/17 al final de esta década, lo que no es para aumentar las esperanzas de los pueblos que tienen hambre. Ver L'Observateur de l'OCDE, N° 5, agosto de 1963.

El verdadero esfuerzo económico lo hacen las naciones, no para ayudar a los otros, sino para preparar los medios que les permitan imponerse por la fuerza. Podría parecer que todos los pueblos capitalistas dedican sus recursos totalmente a cubrir sus necesidades, de consumo o de desarrollo, a través de las inversiones en bienes de capital. La realidad es que una inmensa parte de esos recursos van destinados a bienes totalmente improductivos: la construcción de armas y el mantenimiento de ejércitos, que al gasto que en sí mismos significan añaden los recursos, sobre todo en hombres, que son restados a la producción. Este problema de los armamentos y del ejército, al mismo tiempo que representa un elemento parasitario sobre las economías, significa algo mucho más grave; es el elemento de aceleración en la creación de un estado de inseguridad que fuerza (en ese círculo vicioso absurdo) a las naciones a armarse más todavía, muchas veces no por tener ansias imperialistas o deseos de imponer su propio sistema ideológico, político o económico, sino simplemente por angustia de seguridad, por temor de que el vecino acumule tal cantidad de armas que lo empujen a aventuras internacionales, claro que este problema de los armamentos es sumamente complejo, y hay en él una serie de factores que merecen un estudio más profundo, tanto para ver cuáles son las causas de la carrera armamentista (que pueden en parte encontrarse si se busca quiénes son los beneficiarios de ella), como para tratar de encontrar sus efectos y analizarlos.

Una comparación simple entre las cifras que los Estados consagran a la ayuda extranjera y la que dedican a las armas y al mantenimiento de ejércitos, nos puede mostrar el verdadero aspecto de la ayuda a los pueblos subdesarrollados, hasta ahora mantenida en el nivel de caridad internacional. La cifra de 150,000 millones de dólares anuales para armas no está muy lejos de la realidad, pero a ella hay que añadir el peso indirecto de esta carrera armamentista sobre las economías de los países.

La lucha de clases internacional será la única salida posible a una situación en que el desarrollo de los países proletarios no podrá producirse utilizando los recursos internos únicamente (en realidad el desarrollo sí puede conseguirse con los únicos recursos internos, pero no se podrá alcanzar nunca a los países ya desarrollados, por lo menos en condiciones normales); tampoco se conseguirá el desarrollo con la simple ayuda internacional, a la actual escala; esta ayuda internacional, por otro lado, nunca podrá ser más grande, y ello *es* perfectamente lógico: una persona ayudará a otra para obtener lo necesario para comer, pero si es muy rica, no querrá ayudar a los otros a convertirse en personas tan ricas como ella. Tal cosa ocurre en las relaciones individuales como en las relaciones internacionales, no por maldad, sino por simple instinto de conservación: un pueblo económicamente fuerte puede convertirse más fácilmente en una amenaza para la prosperidad de otro país, o para su seguridad, que un pueblo sin fuerza económica. Partiendo entonces de esta imposibilidad de conseguir el desarrollo a través de la acción individual o de la ayuda internacional, o de ambas conjugadas, llegamos a la conclusión de que la única posibilidad es la lucha de clases internacional: la acción concertada y racional de los países proletarios para hacer frente a los países capitalistas, en el verdadero sentido de la palabra, y conseguir su propio desarrollo mediante medidas positivas, de planeación de sus economías, y negativas, de control indirecto del desarrollo y de la presión que sobre ellos ejercen las economías de los países capitalistas.

El mundo ha salido ya del periodo de la bipolaridad de fuerzas en el ámbito internacional, que creaba las condiciones necesarias para el nefasto maniqueísmo que todavía padecemos en cierto modo, y entró en el de la "triple estructura provisional", que pronto será sustituida por la nueva bipolaridad, países capitalistas (en nuestra interpretación, países predominantemente importadores de materias primas y exportadores de productos manufacturados) y países proletarios (importadores de productos manufacturados y exportadores de materias primas), enfrentados en una lucha en que los proletarios ganarán si saben unificar su actuación. Para ello deben darse cuenta de que los medios económicos, aplicados por los países capitalistas para acelerar su desarrollo, son insuficientes, y tendrán que serlo siempre, porque debe ser un axioma, base de la política de los países subdesarrollados, el que los capitalistas no quieren su desarrollo, porque ello crearía una amenaza para su posición de privilegio.

Como elemento de distorsión en el planteamiento correcto de la lucha de clases internacionales, aparecerá el hecho de que algunos países proletarios están sometidos a una burguesía nacional, que carece de dinamismo para actuar de acuerdo con los intereses de sus países, pero donde tal cosa ocurra, cuando tales regímenes actúen demasiado fuertemente como frenos a la política nacional, la presión popular terminará por desplazarlos.

En fin, como hemos dicho repetidamente, las fuerzas reales acaban siempre modelando la historia y anulando los esfuerzos que se hagan para imponer formulas artificiales. El maniqueísmo internacional llevó a la humanidad al borde de la catástrofe cósmica? pero hoy su fin se acerca ya, al abrirse paso otros factores más reales, que todavía no se han impuesto totalmente, pero que avanzan irremediablemente, justificando nuestra creencia, compartida por tantas personas,<sup>7</sup> de que el mundo se encuentra en un período de transición.

---

<sup>7</sup> Ver, por ejemplo, el magnífico trabajo de W. FRIEDMANN: Law in a Changing Society, Stevens & Sons, Londres, y An Introduction to World Politics, Mac Millan & Co. Ltd. Londres, 1962.

## EL CONGO

### LA TRAGEDIA DE UN PUEBLO

"ENTONCES SOPLARA EL GRAN  
VIENTO DE LA HISTORIA"

Conferencia de Bandung

### INTRODUCCIÓN

#### **A) El Congo en el cuadro político mundial**

La importancia estratégica, económica y política del Congo, justifica el interés con que el mundo sigue la evolución de su crisis que, mucho nos tememos, ha dejado de ser ataque agudo, susceptible de rápida curación, para convertirse en enfermedad crónica, menos alarmante, pero peligro constante que se cierne sobre la humanidad y que un día puede ser el polvorín que haga estallar una paz precaria en que los hombres reposan engañosamente confiados.

Situado en el corazón de África, y siendo el país más rico del continente negro, el Congo no podía esperar que su evolución política quedase libre de las influencias extrañas a sus solos intereses.<sup>1</sup>

Terminada la comedia de la independencia, el sedicente mundo libre occidental, que no había hecho más que soltar el lastre de un colonialismo demasiado claro, se apresuró a tomar las medidas necesarias para preservar los "ideales" de los accionistas, que no se resignaban a perder sus privilegios de la explotación de riquezas, que sólo pertenecían en justicia al pueblo congoleño.<sup>2</sup>

También el sedicente mundo socialista oriental se puso la careta de defensor de los nacionalismos (¡pedid el testimonio de Estonia, Letonia y Lituania! ¡Que hablen Finlandia y el pueblo de Polonia!) y

---

<sup>1</sup> Contra la hipocresía de los nuevos intervencionistas que se proclaman liberadores de los pueblos coloniales, clama Jacques Chastenet: "¿Cuáles son los títulos de esas dos potencias (Estados Unidos y Unión Soviética) para darnos la lección con tanta intransigencia moralizadora?... Los yanquis, establecidos en el Nuevo Mundo, han resuelto allí el problema que presentaban los indígenas, suprimiéndolos, pura y simplemente, bien con ayuda del alcohol, o bien con las armas. En cuanto a los rusos soviéticos son decenas de millones de seres humanos musulmanes y cristianos los que han esclavizado a su ley, después de haber exterminado una parte, deportado otra, y sometido el resto a un régimen policiaco de un rigor jamás igualado..." (J. Ch.: "Pas de Mauvaise Conscience", Les Nouvelles Littéraires, París, 5 de enero, 1961).

<sup>2</sup> Ver "United States imperialista in África" (International Affairs, Moscú, septiembre 1960, p. 31).

lanzó sus cantos de sirena para los ingenuos que creían en la libertad, y explotando los legítimos deseos de un pueblo que quería ser libre, encontró en ellos la base para su propaganda multifacial y para su diplomacia de taconazos en los pupitres.<sup>3</sup>

Pero otro peligro acecha a los congoleños: el llamado neutralismo de Nasser, que diciéndose amante de la paz, no termina su estado de guerra con Israel. Apoyándose en el panislamismo, pretende substituir su influencia (o dominio) a las influencias oriental y occidental.<sup>4</sup>

Las circunstancias limitan, sin embargo, las posibilidades de independencia del pueblo congoleño: reducido a un estado de anarquía y desorden político y económico, dependerá en gran parte de la ayuda extranjera económica y humana, ayuda que, de modo más o menos directo, implicará ciertas condiciones políticas.

La única solución viable sería una ayuda prestada a través de organismos internacionales, como la O.N.U. que, a pesar de las furiosas críticas, a veces fundadas, de que es objeto por parte del bloque soviético, continúa siendo el medio más adecuado para evitar influencias extrañas.<sup>5</sup> Evidentemente, la O.N.U. no es un organismo todo lo eficaz que sería de desear pero no hay que olvidar que la O.N.U. no tiene más fuerza que la que los países miembros quieren darle, y si algunos países, como Rusia, se niegan a apoyarla y tratan de limitar sus poderes, ¿por qué se quejan luego, diciendo que no es suficientemente eficaz? La palabra la tienen los pueblos afro-asiáticos, que ya han proclamado su deseo de que la ayuda les llegue por canales internacionales, preferentemente a las ayudas unilaterales; y ellos, por su gran número de votos, pueden influir en un cambio de la actitud de las Naciones Unidas. Naturalmente para eso es necesario que actúen con unidad, y les será bastante difícil, porque tanto un bando como el otro, hacen lo posible por sabotear dicha unidad. La alternativa a esa situación, es la perpetuación de la situación actual, que podría dar lugar a incidentes en que la aparición de "voluntarios" de uno y de otro lado, conduciría a repetir la experiencia de Corea.

Pero el problema del Congo no es completamente artificial. Las potencias extranjeras no habrían podido crear esa situación si no hubiese una base. El problema es, un poco, el que hubiera podido producirse en los otros países africanos. Los factores de división son, en efecto, muy numerosos: las rivalidades entre las tribus, las ambiciones personales, el choque entre las estructuras políticas tradicionales (anarquías, "chefferies", estados), y las estructuras políticas modernas, etc, todo constituía materia fácilmente inflamable. Si a eso se añade, por una parte, los intereses económicos de otros países, por otra parte los intereses de la propaganda y la necesidad de aprovechar todas las circunstancias para la expansión ideológico-imperialista, tendremos, junto con la carencia de cuadros administrativos y políticos capaces de mantener la cohesión, todos los presupuestos que explican la aparición del problema congoleño.

---

<sup>3</sup> Von Hans Zehrer analiza la política rusa respecto al Congo en un artículo general bajo el título "Windstille im Weten", (Die Welt, Hamburgo, 18 de febrero de 1961, p. 1).

<sup>4</sup> Para conocer un poco las ideas "neutralistas" del coronel Nasser, conviene leer su obra filosofía de la Revolución, escrita en 1955, de la cual extraemos el siguiente párrafo: "No podremos abandonar jamás, cualesquiera que sean las circunstancias, nuestra responsabilidad, de difundir con toda nuestra fuerza, la luz y la civilización en las profundidades más recónditas de la selva." Parece, sin embargo, que los dirigentes africanos se han dado cuenta de lo que es realmente el "altruismo" de Nasser; y así Sekou Touré declaraba en 1959 al semanario Der Spiegel "África no es el espacio vital de una expansión cualquiera, no será colonizada, poblada o explotada ni por asiáticos, ni por los árabes, ni por los europeos, África pertenece a los africanos". (Ambas citas tomada de Philippe Decraene: "La Panafricanisme", (Colección "Que sais-je?" de Presses Universitaires de France, Paris, 1959).

<sup>5</sup> En este sentido se expresa el editorial que bajo el título "Myths", inserta el semanario londinense Tha Observer, el 26 de febrero, 1961, p. 10.

La importancia que el Congo reviste para los dos campos es evidente: para el campo occidental, y dejando aparte su finalidad negativa de oponerse a la expansión soviética, tiene mucha importancia desde el punto de vista económico, principalmente para los Estados Unidos, y para Bélgica, por las razones que analizaremos más tarde;<sup>6</sup> para el campo oriental, significa una cabeza de puente en su camino de expansión universal: situada en el Centro de África, su posición estratégica les abriría las puertas para la hegemonía en el continente negro. Su interés por el Congo es tanto más grande, cuanto que la idea de utilizar a Nasser como instrumento de penetración, se reveló imposible por su afán de seguir una política independiente y sólo orientada a sus propios fines. Continúan naturalmente alimentando el fuego del nacionalismo panárabe, pero solamente como elemento de lucha contra el Occidente, y por eso necesitaban encontrar otra base para lanzar su ataque, esta vez con fines más concretos. Los errores occidentales se la ofrecieron en el Congo, y ellos no hacen más que aprovecharla.

Mientras tanto, los otros países africanos, hacen el juego a los dos campos contendientes: unos, por el temor de ser tachados de comunistas (matarratas político universal), se alinean con el campo occidental, defendiendo posiciones que les son extrañas; otros, por el temor de ser acusados de apoyo al colonialismo (otro matarratas de uso estrictamente comunista) defienden las posiciones del bloque oriental, sin ver que se convierten en instrumentos de otra política no menos extraña. Ninguno de los países acierta a ver cuál debería ser su política.

En virtud de ello, el Congo se ha convertido en un problema universal, al lado del desarme, y la reunificación alemana, o Berlín.

Quizá se condene al sueño este problema, como se han condenado otros (Corea, Alemania, etc.), y ello sólo revelaría la incapacidad de ambos contendientes para modificar en su favor el "status quo".

Estados Unidos propone, de manera ingenua, la celebración de elecciones libres, para unificar el país y previa anulación del ejército de Mobutu y de los otros bandos, y al hacerlo así olvidan, o quizá no, que donde no hay cultura no puede haber democracia. Por otro lado son también ingenuos al suponer que Rusia va a transigir y aceptar una solución que termine con un punto de fricción, que sirve perfectamente a sus fines.

Los dos bloques, en fin, están dispuestos a dejar que la situación actual se perpetúe, antes de consentir que se realice la unidad y la paz, si esa paz y unidad significan la pérdida de sus posiciones. En consecuencia, los propios congoleños son los únicos que pueden enderezar la situación, y para ello, no sólo no deben contar con la ayuda de las potencias extranjeras, sino que tendrán que luchar contra sus intereses. Sin embargo, esta acción por parte de los congoleños será bastante difícil, porque sus dirigentes actuales están demasiado ligados a los bloques, y porque el pueblo no posee la cultura necesaria para darse cuenta de la situación. Entonces sólo la ayuda conjunta de los países africanos y asiáticos independientes podría sacarlos del callejón sin salida, realizando una gran operación en que los dos campos se verían en la alternativa de ceder o perder sus posibilidades y sus simpatías en el tercer mundo que se va configurando.

Quizá Nehru ha visto la realidad, y de ahí su decisión de enviar tropas indias bajo el mando de las Naciones Unidas, pero si los otros países no comprenden su ejemplo, esta tentativa será también condenada al fracaso.

Sea como quiera, la solución no será fácil, y el problema del Congo ha de figurar largo tiempo en el orden del día de las Naciones Unidas y de las conferencias internacionales.

---

<sup>6</sup> Ver "International Affairs", de Moscú, septiembre, 1960, p. 104.

Entre tanto, unos seguirán enviando flotas de paz para transportar alimentos que se envían a título caritativo, olvidando que en el mundo moderno no se pide caridad sino justicia, otros se rasgarán las vestiduras ante el asesinato de un dirigente que amaba a su pueblo, pero que no había vendido su pensamiento a ningún imperialismo de color rojo; y el pueblo congoleño, el único interesado, seguirá sin ser oído, muriéndose de hambre, y esperando que un día ocupará el lugar que le corresponde en la historia y en el mundo.

## **B) El país**

Situado en el África Ecuatorial, el Congo, con su superficie de 2.345,525 Km.<sup>2</sup>, es unas ochenta veces mayor que Bélgica. Su población es aproximadamente de 14 millones de habitantes de los cuales 115,000 eran europeos, antes de comenzar los disturbios; después del éxodo de los últimos meses resulta difícil calcular el número exacto de los que quedaron y de los que volvieron.

La población es fundamentalmente negra, pigmeos, y hanitas. De los europeos allí establecidos, un 70% era de origen belga.

La capital de la República es Leopoldville, y en el momento de la independencia, el país estaba dividido en 6 provincias: Leopoldville (capital Leopoldville), Ecuador (capital Coquilhatville), Oriental (capital Stanleyville), Kivu (capital Bukavu), Katanga (capital Elisabethville), Kasai (capital Luluabourg).

El Congo es uno de los países africanos más ricos en recursos naturales, y la obra colonial belga, aplicada a su explotación, merece un análisis, en que aliado de éxitos indudables, observaremos fracasos evidentes. En ese aspecto podremos distinguir en ella dos características positivas y una negativa:

### 1. Positivas.

a) Su preocupación de lograr desarrollar al máximo la economía congoleña. Lo han conseguido plenamente y nadie lo discute. Por medio de un planteamiento científico de la economía, siempre dominado por el deseo de conseguir el máximo de productividad, acompañado por grandes inversiones en plantaciones y en la industria minera, han convertido al Congo en una gran potencia económica africana.

Por sus recursos naturales, ocupa uno de los primeros lugares en el mundo: el primero respecto al cobalto y los diamantes industriales, el cuarto en el estaño, y el quinto en cobre. La extracción del uranio, zinc y manganeso, ocupa también un lugar importante. Pero además hay depósitos de oro, tungsteno, berilio y otros minerales. En realidad una gran parte de sus recursos naturales no ha sido todavía explorada.

Respecto a las cifras de producción, señalaremos las de 1957: uranio, 30,000 Tm; cobre 242,000 Tm.; zinc concentrado, 188,000 Tm.; zinc puro, 49,000 Tm.; manganeso, 367,000 Tm.; cobalto, 9,400 Tm.; berilio, 1.511 Tm., etc.

Para explotar esos recursos acudió el capital extranjero, principalmente de Bélgica, Estados Unidos, Alemania y Gran Bretaña, y quedó, en su mayor parte, invertido en la industria minera, que está concentrada en Katanga.

El 90% del capital invertido pertenecía a cinco compañías que controlaban un tercio del territorio y la mitad de los trabajadores negros. Las industrias claves congoleñas estaban en manos de cuatro grupos monopolísticos belgas: Societé Générale de Belgique (que cooperaba con el gobierno, y controlaba un

60% de las actividades económicas de la colonia), Ampón, Cominière, y Banco de Bruselas. Los principales monopolios eran: Union Minière du Haut Katanga (subsidiaria de la Société Générale, especializada en la extracción de cobre, cobalto, zinc y uranio), Forminière -(también subsidiaria de la Société Générale), Société Minière de Beseka (diamantes), Société de Mines d'Or-de Kilo-Moto (oro).

La mayor parte de los productos de la minería son exportados, y un 70% de esas exportaciones consisten en materiales estratégicos. En 1955 se había concluido un acuerdo entre Bélgica y Estados Unidos, y por él Bélgica se comprometió a enviar uranio a Estados Unidos, Inglaterra y Canadá, hasta 1960, en una cantidad igual al 75% de la producción.

Los intereses económicos estadounidenses en el Congo son bastante importantes: ya en 1950, el grupo Rockefeller adquirió, por intermedio de "British Tanganyka Concessions",... 600,000 acciones de la Union Minière du Haut Katanga; también los inversionistas americanos se mostraron interesados en las industrias manufactureras, y así, el International Basic Commodity Corporation (del grupo Rockefeller) posee el 30% de las acciones de las fábricas de tejidos de Albertville y la Pacific Iron and Steel Company posee una fábrica de tejidos en Leopoldville. En fin, los Estados Unidos importan del Congo alrededor del 60% del cobalto, 64% -del manganeso, 79% del tántalo, y 87% de los diamantes industriales. Por ello no es de extrañar el interés que los Estados Unidos tienen en la evolución del problema político congoleño, y su deseo de que la situación vuelva a una normalidad que les permita asegurar su comercio. La URSS, al contrario, es la única beneficiada con la continuación del actual estado de cosas y su interés estaría ya justificado por el deseo de que los Estados Unidos se viesen privados de todas esas materias que importan del Congo, y el hecho de que los congoleños saliesen beneficiados es cosa secundaria a sus fines.

Pero no es sólo la minería la gran riqueza del Congo, también la agricultura tiene un lugar importante. Las condiciones excelentes del suelo y clima se conjugan para facilitar el cultivo de gran variedad de productos: aceite de palma, café, algodón, caucho, etc. El gobierno colonial belga impuso una serie de reformas, con arreglo a las técnicas más modernas, y para aumentar la productividad, los granjeros tenían fijadas unas cuotas mínimas de producción de algodón.

En el aspecto energético, hay que señalar las inmensas posibilidades que ofrece la industria hidroeléctrica, por la gran cantidad de ríos y sus características de gran caudal y desniveles en su curso, que hacen que el Congo posea un quinto de las reservas hidroeléctricas mundiales. Para aprovechar esa fuerza, se han construido ya muchas centrales hidroeléctricas.

La política de mejoramiento de los transportes, promovió la construcción de carreteras, que son excelentes y unos 5,200 Km. de vías férreas. A esas vías de comunicación, hay que añadir las fluviales, que ocupan un lugar muy importante, ya que los tramos navegables tienen más de 14,500 Km., y están explotadas por una moderna flota fluvial.

b) Obras sociales. En materia de viviendas para negros, Bélgica ha desarrollado un programa de construcción que las hace indiscutiblemente las mejores de África, pero ese programa fue siempre insuficiente.

La enseñanza se desarrolló siempre en los orados inferiores: enseñanza primaria (en 1955 asistía a las escuelas alrededor de un 40% de la población en edad escolar), y enseñanza técnica: que ha conseguido un gran número de obreros negros especializados.

La obra social era muchas veces dejada a la iniciativa privada, como la compañía de diamantes de Bakwanga que aseguraba la asistencia sanitaria a los 85,000 habitantes de aquella región, y construyó un gran número de edificios públicos, estadios, salas de espectáculos, catedrales, tiendas, etc. Todo ello era resultado de una política paternalista que se esforzaba en mejorar lo más posible la situación económica

del país, pero creyéndose autosuficiente y rechazando siempre cualquier intervención de la población nativa en los asuntos de su país. De ahí el reverso de la medalla.

## 2. Características negativas.

a) En el aspecto educacional, la limitación de la enseñanza a los estadios inferiores, con lo cual, en el momento de la independencia, el gobierno congoleño se encontró con la falta absoluta de cuadros administrativos, políticos, económicos y técnicos.

b) En el aspecto laboral, de los salarios y el empleo, la obra colonial belga fue un fracaso. En el régimen capitalista y colonial del Congo, los hombres quedaban supeditados a las conveniencias estrictamente económicas, lo que equivalía a su capitulación incondicional ante los intereses de las grandes empresas. De ese modo, la situación era angustiosa para los campesinos, cuyo ingreso anual medio era de unos 900 francos belgas, de los que había que deducir los impuestos. El salario medio anual de los obreros africanos era de unos 7,000 francos belgas. Dichos salarios deben ponerse en comparación con el mínimo anual de subsistencia que es del orden de 20,000 francos.

El desempleo alcanzaba también cifras alarmantes, y sólo en Leopoldville era del orden de los 55,000, en una población de 371,000.

c) En el aspecto social, las necesidades económicas de mano de obra, produjeron un éxodo del campo hacia las ciudades, donde los nuevos habitantes, destribalizados, alejados de sus sistemas políticos-sociales tradicionales, sin que fueran substituidos por otros que significasen su participación activa en las nuevas estructuras (el nombramiento de jefes responsables en cada barrio no podía ser una solución), se encontraron desorientados y en cierto modo defraudados, originándose el ambiente propicio para la anarquía que, una vez abandonados a ellos mismos, no iba a tardar en producirse.

La oposición socialista belga había comprendido el peligro, y lanzaba violentos reproches al gobierno por su empeño en mantener un sistema paternalista que sólo podía conducir a la catástrofe, y Le Peuple, de Bruselas, señalaba los tres poderes que existían en el Congo: las Sociedades capitalistas, las Misiones y el Gobierno colonial.

La negativa a permitir la participación de los negros en el gobierno y en la dirección de las produjo los resultados que sabemos.

## PRIMERA PARTE

### **El Congo Belga**

Representando los intereses belgas y franceses, los exploradores Stanley y Brazza, realizaban una serie de viajes por los territorios del Congo, viajes que cristalizaron en una rivalidad entre los dos exploradores, y en un conflicto franco-belga, resuelto por las conversaciones celebradas en París el 23 y 24 de abril de 1884. Según el acuerdo a que se llegó, el Congo era cedido a la Asociación Internacional Africana, que había sido fundada en Bruselas por Leopoldo II en 1876, y dicha Asociación se comprometía a no enajenar el territorio objeto del acuerdo, concediendo a Francia un derecho de precedencia, en el caso de que se viese obligada a hacerlo. La Conferencia de Berlín, de 1885, convierte al Congo en un reino independiente, bajo la corona de Leopoldo II de Bélgica, que de ese modo creaba

una Unión personal con el territorio africano. El 18 de octubre de 1908, en virtud de una donación del rey belga, el Congo pasaba a ser una colonia del reino de Bélgica.<sup>7</sup>

El pueblo belga había opuesto ciertas reservas a la aceptación del acto real, al considerar la empresa de colonizar el Congo un poco encima de sus fuerzas, fueron los hombres de negocios quienes iniciaron el trabajo, haciendo primero un inventario de los recursos naturales que podrían ser puestos en explotación.

En la primera época, el desarrollo económico del Congo fue lento y difícil, y las inversiones muy restringidas. Sólo después de la Primera Guerra Mundial, el Congo se convierte en una empresa rentable.

El sistema implantado por los colonizadores belgas era muy diferente al de los franceses o ingleses, y en cierto modo parecido al de los portugueses. Procuraron evitar toda discriminación racial (oficialmente se entiende) e implantaron un sistema paternalista, en que a los congoleños sólo les quedaba la alternativa de obedecer y respetar las decisiones que, en principio, iban dirigidas a su bienestar. Al mismo tiempo, trataron de formar un pueblo, empezando por la base, de ahí el desarrollo de la enseñanza primaria; pero evitando la enseñanza superior que, al crear una "élite" consciente podría dar origen a ideas peligrosas para la estabilidad. En resumen, se creó una estructura social netamente jerarquizada, y en la cual los belgas ocupaban la escala superior, de la dirección de los asuntos del país, en la que no admitían ingerencias de los nativos.

Quizá hubiese triunfado la experiencia, si el Congo estuviese aislado completamente del mundo exterior. Pero la situación era muy distinta, y al estar inscrito en la realidad africana, tarde o temprano tendrían que sentirse los efectos y las influencias de los grandes movimientos anticolonialistas africanos.

Ya en 1924 la inquietud política, quizá en esa época un poco inconsciente y desorientada, se había traducido en el movimiento Kibanqu, que originó una revuelta y gran número de masacres. Veinte años más tarde, en 1944, la inquietud aparece de nuevo con el movimiento Hitábala, que seguía a un año de diferencia el intento de reforma agraria de las dos columnas de guerreros dirigidas por "enviados de Dios", que se denominaban a sí mismos Jesucristo y Aleluya, y que habían tratado de sublevar la región del Congo superior.<sup>8</sup>

Los belgas siguieron sin embargo con su política, y mientras el plan decenal de 1949 preveía la inversión de 100 millones de dólares en el desarrollo de la producción y en la organización de servicios sociales, mantenían por otra parte, la prohibición absoluta de sindicarse los obreros negros, y hasta la de presentar cualquier género de reivindicaciones. Pero ya nada ni nadie podría impedir la evolución y la toma de conciencia por parte de los nativos. En las ciudades se va formando una clase media de comerciantes, transportistas, y las carreras liberales y administrativas se abren en las escalas inferiores a un número restringido de evolucionados. La agitación, basada a veces en las estructuras políticas tribales, a veces en sistemas políticos más modernos, se entrecruzan y contradicen a menudo, pero coinciden en un punto fundamental: la necesidad de obtener la independencia.

La represión fue endureciéndose, y en 1952, el gobierno belga reconoció la existencia de 3,818 internados políticos, de los cuales 612 estaban clasificados como "peligrosos".

---

<sup>7</sup> Mas detalles sobre ese período pueden encontrarse en la revista *Revue de Defensa Nationale*. en el artículo: "Au marge de la Table Ronde de Bruxelles: Le premier 'Etat Indépendant' du Congo", París, mayo, 1960, p. 906.

<sup>8</sup> Ver Ch. André Julien: *Histoire de l'Afrique*. Colección "Que sais-je?" de Presses Universitaires de France, París, 1955; y Hubert Deschamps: *L'éveil politique africain*. de la misma colección, año 1952, p. 111).

En 1954, las autoridades se decidieron a abrir la primera Universidad (Lovanium), en la que fueron admitidos 11 congolese. Otra sería abierta más tarde, y el número de estudiantes universitarios congoleños alcanzó la cifra de 204.

La presión política que iba en aumento a la escala local, obligó a conceder en 1957 unas elecciones municipales. Los partidarios de la independencia obtuvieron la mayor parte de los votos en los Consejos municipales de Leopoldville, Elisabethville y Jadotville. Fue la primera llamada de peligro, que los belgas desoyeron creyendo tener todavía el control de la situación. La persistencia de medidas anacrónicas con respecto al resto de África, más evolucionado (segregación racial, prohibición a los blancos y a los negros de salir en la noche de los barrios que no fueran los suyos, prohibición a los negros de salir de su región sin permiso especial), no hizo más que mantener de momento aquella sensación de estabilidad que luego se resolvería por una gran explosión.

Los primeros manifiestos reclamando la independencia, datan ya de 1956. El primero, titulado "Conscience Africaine" fue redactado por un grupo de congoleños de tendencia católica. Este documento pedía que fuesen otorgados los derechos políticos a los congoleños, y la independencia pasado un plazo de treinta años. El segundo manifiesto tuvo por autor al Comité director del Abaleo (entonces Association Culturelle des Bakongo). Este último era más radical y exigía la independencia inmediata.

Al impacto producido por esos dos manifiestos vino a añadirse el efecto que la aplicación de la Loi-cadre francesa, al conceder la autonomía interna a los territorios de ultramar franceses, produjo en los congoleños que veían eternizarse su sistema, mientras sus vecinos evolucionaban hacia la independencia completa.

Joseph Kasavubu surge como el primer líder congoleño que reclama la independencia. Al frente del partido del Abako (Association des originaires du Bas-Congo), que se localizaba en Leopoldville, obtiene en las elecciones municipales de 1957 una gran victoria, y entre los 170 puestos que se disputaban consigue 129; además fueron elegidos ocho burgomaestres de ese partido.

El discurso de De Gaulle en Brazzaville, en 1958, fue una nueva sacudida a la conciencia nacional congoleña. Los autores del manifiesto "Conscience Africaine", formaron el M.N.C. (Mouvement National congolais) decidido a luchar por la independencia. Sus tres dirigentes, Patrice Lumumba, Gastón Diomi y Joseph Ngalula participaron en el Congreso de Accra, del mismo año. Allí estaba también Kasavubu. El contacto personal establecido con los otros dirigentes nacionalistas africanos, les aseguró de su apoyo, y les hizo volver más decididos que nunca a luchar por la independencia de su país.<sup>9</sup>

En agosto y septiembre de 1958, la agitación se extiende por todo el país, y en Katanga hay luchas callejeras entre los nativos y las fuerzas públicas. A ello se añaden las luchas raciales, en el vecino Ruanda-Urundi, que agregan un motivo más de inestabilidad. Tal situación de inquietud y agitación entre la población indígena tenía una causa bien definida: el cansancio de los nativos ante ese paternalismo que no cuadraba en la época. Pero la crisis económica de 1958 contribuyó en gran medida a aumentar el malestar: disminuyeron las exportaciones de cobre, y las empresas mineras se vieron obligadas a despedir a gran número de trabajadores. Las inversiones extranjeras abandonan el Congo por Iberoamérica, produciendo una mayor disminución de la actividad económica.

---

<sup>9</sup> Ver la revista La Vie Africaine, en la que podrá encontrarse un resumen de los principales partidos políticos en presencia en el Congo, editada en París, julio-agosto-septiembre, 1960, p. 12.

En estas circunstancias, el 4 de enero de 1959 se producen los disturbios de Leopoldville, que duraron 4 días, y en los que el Abako tuvo una parte muy activa. Los belgas se vieron desbordados, y en su intento de seguir el ritmo de los acontecimientos, adoptaban medidas que, por tardías, nunca satisfacían a los congolese.

El 13 de enero de 1959, el rey Balduino expone un programa de reformas progresivas, pero los africanos lo juzgan insuficiente, y los Bacongos exigen la salida de los belgas para fines de 1959.

En septiembre de 1959, los incidentes se suceden en el Bajo Congo y en Leopoldville, donde los Bacongos tratan de crear sus propias escuelas y boicotear las belgas. Un mes antes, el gobernador general interino Schoeller había dirigido al gobierno un informe de la situación, pidiendo que en los primeros meses de 1960 se crease un gobierno provisional "negro", único que podría mantener el orden.

El Abako envía una comisión a investigar sobre los incidentes, actuando como si ejerciese el poder efectivo.

El 14 de octubre M. de Schryver, ministro del Congo anuncia en Bruselas la constitución de un gobierno congolese, para septiembre de 1960, y añade que en un plazo de cuatro años el Congo podrá alcanzar la independencia total. La reacción no se hace esperar, y el Abako decide boicotear las elecciones, lo mismo que el Movimiento Nacional Congolés, cuyo presidente, Lumumba, proclama "el divorcio inmediato y definitivo entre Bélgica y el Congo".

De nuevo M. de Schryver lanza otro llamamiento a la cordura, el 3 de noviembre, convocando para el 20 de noviembre una conferencia en el Congo, para que el gobierno belga pudiese exponer a los dirigentes áfricanos cuál era la política que iba a aplicar y para que estos dirigentes pudiesen al mismo tiempo someterle sus puntos de vista. Los representantes de los tres partidos políticos belgas deberían tomar parte en dicha conferencia; pero el partido socialista decidió no asociarse a la política del gobierno. Como resultado de esta decisión, y de la negativa de algunos dirigentes congolese, el gobierno belga abandonó el proyecto; a pesar de todo M. de Schryver fue al Congo para discutir individualmente con los líderes congolese. El 24 de noviembre, después de la llegada del ministro, fue publicado, por tres partidos (el Abako, el ala moderada del M.N.C., y el "Parti de la Solidarité Africaine"), un plan para un Estado Federal independiente del Congo. Este plan, que exigía su inmediata realización, proponía que las seis provincias existentes fuesen transformadas en Estados, cada uno con una asamblea electiva y un gobierno, con un gobierno federal al que cada estado debería ceder una parte de soberanía. Después de discusiones con los tres dirigentes citados, se acordó celebrar conversaciones en Bruselas. Una delegación congolese de siete miembros dirigida por Kasavuvu, presidente del Abako, Albert Kalonji, del ala moderada del M.N.C., y Gizenga, presidente del P.S.A. llegó a la capital belga el tres de diciembre.

La reunión no dio ningún resultado positivo y sólo sirvió para poner en evidencia el desacuerdo fundamental. El 15 de diciembre se anunció en la cámara de Representantes que en enero se celebraría una conferencia de mesa redonda con participación de todos los dirigentes congolese y de representantes del gobierno belga y del Parlamento. Inmediatamente después, el rey Balduino hizo un viaje al Congo, y consiguió apaciguar momentáneamente los ánimos.

La conferencia de mesa redonda, tuvo lugar en Bruselas, del 20 de enero al 1º de febrero. Por el lado belga asistieron el gobierno y 10 representantes del parlamento (cristiano-demócratas, socialistas y liberales), y por parte congolese 44 delegados de todos los partidos, incluido Lumumba, que para ello fue liberado de la prisión en que se encontraba por su participación en los disturbios de octubre. En una reunión previamente celebrada, los dirigentes congolese acordaron la adopción de un frente común, sin embargo el día 25, Kasavuvu se retiró de la conferencia, al no obtener satisfacción a su demanda de que la conferencia se convirtiera en asamblea constituyente.

La conferencia terminó el 1-º de febrero habiendo llegado a diversos acuerdos: el Congo pasaría a ser Estado independiente el 30 de junio; se determinaron las modalidades de formación del primer gobierno, de los poderes del jefe de Estado, sobre la constitución del parlamento, de la división de autoridad entre las provincias y el gobierno central sobre las instituciones provinciales, el sistema electoral, las relaciones en Bélgica y su colonia (se preveía un tratado general de amistad, asistencia y cooperación), etc. Se acordó también que hasta que el Congo fuese independiente (el 30 de junio), el gobernador general estaría asistido de seis congolese, y cada gobernador provincial tendría a su lado tres congolese.

La situación no estaba, sin embargo tranquila. Los desórdenes y las luchas tribales se extendían por todo el país. Y así, los desórdenes del 12 y 13 de marzo, ocasionaron 7 muertos y más de 100 heridos, al chocar elementos del Conakat (Confederación de Asociaciones de Katanga, que exigía una amplia autonomía para Katanga), con elementos de la rama local del ala lumumbista del M.N.C.

En el mes de marzo hay que señalar también dos hechos, que se refieren a las reclamaciones presentadas al gobierno belga por el gobierno francés y por el primer ministro de la Federación de Rhodesia y Nyassaland; primero, basándose en los acuerdos de 1884 y 1908, recordaba su derecho a comprar el Congo; el segundo manifestaba que, una vez proclamada la independencia, Katanga podría desear unirse a su Federación.

Del 26 de abril al 16 de mayo tuvo lugar en Bruselas una conferencia económica destinada a regular las futuras relaciones entre los dos Estados. Se acordare: diversas disposiciones de mutua cooperación, entre ellas la concesión de la cláusula de nación más favorecida, libertad de movimiento laboral, de transferencia de todo o parte de los beneficios, etc. Esta conferencia fue boicoteada por Lumumba.

En mayo se celebraron las elecciones para la cámara de representantes, elecciones que estuvieron acompañadas por brotes de violencia en todo el país, brotes de violencia de carácter tribal o partidista. A veces los partidos se identificaban con los intereses de las tribus. Tal situación motivó el envío de refuerzos armados belgas y el establecimiento de la ley marcial.

Lumumba siguió una política de no cooperación, y presentó una reclamación para que se constituyese inmediatamente un gobierno provisional. El 8 de junio fueron conocidos los resultados de las elecciones para la Cámara de Representantes, que constituyeron un triunfo personal de Lumumba.

Distribución de los 137 puestos  
(Cámara de Representantes):

Mouvement National Congolais (ala lumumbista)..	41
Mouvement National Congolais (ala de Kalonji)....	8
Parti National du Progrès (P.N.P.).....	22
Parti Solidaire Africain (P.S.A.).....	13
Association des Bakongo (Abako).....	12
Centre du Regroupement Africain (Cerea).....	10
Balubakat.....	7
Varios.....	24

Distribución por provincias de los  
84 puestos en el Senado:

KASAI. M.N.C. (ala de Lumumba), 9; M.N.C. (ala de Kalonji), 4; Independientes, 1.  
LEOPOLDVILLE. Abako, 5; Luka, 1; P.S.A., 5; Unilac, 1; Independientes, 2,  
KATANGA. Conakat, 6; aliados del Conakat, 2; Balubakat, 3; aliados del balubakat, 2; Independientes, 1.  
ECUADOR. Partí de l'Unité National Africaine (Puna), 7; Aliados del Puna, 1; M,N. C. (Ala de Lumumba), 3; Unión Mongo (Uniono), 2; Independientes, 1,  
KIVU. Cerea, 6; tribu Kabare, 1; tribu Ronda (de Kasongo), 1; Alianza tribal Banyangala (de Beni), 1; Independientes, 5,  
PROVINCIA ORIENTAL. M.N.C. (ala de Lumumba), 10; tribus Bantu, 3; P.N.P., 1.

La enseñanza fundamental sacada de las elecciones fue el indudable apoyo popular a Lumumba, cuya ala del M.N.C. se reveló como el partido más fuerte en la Cámara de Representantes y en el Senado.

Partiendo de esa base de fuerza que le proporcionaban las elecciones, Lumumba presentó a la administración belga una lista de cinco peticiones:

1. Inmediata retirada de todas las tropas belgas del Congo.
2. Inmediata retirada de Walter Ganshof van der Mersch (Ministro belga para asuntos generales en África).
3. Elección del jefe de Estado, por voto popular directo, en vez de ser elegido por el Parlamento, como se había establecido.
4. Rechazo del proyecto para la bandera nacional del Congo.
5. Nombramiento del jefe de gobierno, escogiéndolo en el partido que demuestre gozar de apoyo popular más amplio.

Lumumba mostró también claramente su preferencia por el sistema presidencial americano, dejando ver que; si él fuera dejado en la oposición, el gobierno "no duraría dos meses". Sin embargo añadió que él deseaba que los belgas permaneciesen y cooperasen en el desarrollo de la economía del Congo, donde gozarían de todas las garantías.

Después de laboriosas negociaciones, se llegó a un acuerdo por el cual Kasavuvu pasaba a ser el jefe de Estado, y Lumumba jefe de gobierno.

Lumumba formó su gobierno, en el que participaban casi todos los partidos, a excepción del ala de Kalonji, del M.N.C.

En fin, el 30 de junio, la independencia fue solemnemente proclamada, con la asistencia del rey Balduino.

Desbordados por los acontecimientos, los belgas habían tenido que ceder y consentir en que su colonia pasase del período colonial, casi sin transición, a la plena independencia. Las consecuencias serían

muy graves, y la salida de los belgas, que no habían sabido o querido formar un cuadro de dirigentes nativos, llevaría al país a la anarquía y al desorden.

## SEGUNDA PARTE

La evolución del problema del Congo a partir de la independencia

En las ceremonias relativas a la independencia, el rey Balduino pronunció un discurso en el cual les exhortó a abandonar las luchas tribales que podrían poner en peligro su independencia, peligro al que se añadía "la atracción que algunas de vuestras provincias pueden sentir por potencias extranjeras que están dispuestas a beneficiarse del menor signo de debilidad", lo cual era una clara advertencia respecto a Katanga.

Contestó este discurso el presidente Kasavubu, agradeciendo la ayuda prestada por Bélgica para el desarrollo de la nación congoleña. Pero a continuación, Lumumba hizo otro discurso atacando vigorosamente la colonización belga, y del cual presentamos algunos extractos: "ningún congolés digno de ese nombre, podrá olvidar nunca que esta independencia ha sido ganada gracias a la lucha... en la que no hemos ahorrado nuestra energía ni nuestra sangre... Hemos conocido ironías, insultos y golpes que teníamos que soportar mañana, tarde y noche porque éramos negros. Hemos visto nuestras tierras arrebatadas en nombre de leyes que reconocían solamente el derecho del más fuerte. Hemos conocido leyes que diferían solamente según que trataran con negros o con blancos..." La violencia del discurso sorprendió a todos los asistentes, pero más tarde, en la comida que siguió a las ceremonias, Lumumba reconoció las realizaciones belgas: "En el momento en que el Congo alcanza la independencia, todo el gobierno desea rendir un homenaje solemne al rey de los belgas y al noble pueblo que representa, por el trabajo aquí realizado durante tres cuartos de siglo. Deseo que mis sentimientos no sean interpretados torcidamente."

Cuando parecía que las cosas iban a marchar bien, en la noche del 5 al 6 de julio, estallaron motines de las tropas de la "Force Publique" en Thysville (suroeste de Leopoldville) y en Campo Leopold II (en los alrededores de Leopoldville). El presidente Kasavubu y Lumumba intentaron restablecer el orden accediendo a las peticiones de los amotinados. Pero pronto se vio que eso no era más que parte de un movimiento general contra los belgas y otros residentes europeos. Los desórdenes se extendieron rápidamente por todo el país subiéndolo en la anarquía.

El 7 de julio, los belgas iniciaron una huida en masa hacia los territorios vecinos, al mismo tiempo que el gobierno belga anunciaba el envío de refuerzos armados.

Como la situación se hacía insostenible, el gobierno congolés apeló a las Naciones Unidas el 11 de julio mientras Chombe proclamaba la independencia de Katanga.

El Consejo de Seguridad autorizó el envío de fuerzas, armadas, cuyos primeros contingentes llegaron a Leopoldville el 15, y que alcanzarían el número de 10,000 a fines de ese mes.<sup>10</sup>

El gobierno de Bélgica, a petición del consejo de Seguridad, anunció que retiraría sus fuerzas, pero puso como condición que las tropas de la ONU asegurasen la vida de los súbditos belgas residentes.

---

<sup>10</sup> Un examen crítico de la actuación de las Naciones Unidas en el Congo puede encontrarse en el artículo de Hamilton Fish Armstrong: "U.N. in Trial", de Foreign Affairs. New York, abril, 1961, p. 388, especialmente pp. 404 y siguientes.

Entre tanto, el gobierno del Congo rompió las relaciones diplomáticas con Bélgica, denunciando el tratado del 29 de junio, que concedía a los belgas el derecho de mantener bases militares.

Chomba por su parte, solicitaba la presencia de las fuerzas belgas, y se negaba a aceptar a las tropas de las Naciones Unidas, advirtiéndole que haría uso de la fuerza si intentaban entrar en Katanga. El gobierno belga decidió, a petición de las Naciones Unidas, retirar inmediatamente 1,500 hombres (principalmente del bajo Congo), pero no fijó ninguna fecha para la retirada de los 7.000 restantes.

El Secretario General de las Naciones Unidas hizo un viaje al Congo para estudiar personalmente la situación y entrevistarse con los dirigentes congoleños, al mismo tiempo que Lumumba hacía una visita a Washington, donde se entrevistó con Herter, y a Canadá, desmintiendo las acusaciones de violaciones y asesinatos contra blancos; añadiendo que había dado instrucciones terminantes a los magistrados (belgas) para que actuaran con toda energía, y que éstos no lo habían hecho.

El viceprimer ministro Gizenga (adicto a Lumumba) presentó a Dag Hammarskjöld ciertas quejas contra la actuación de las tropas de la ONU. Rusia por su parte acusó a la NATO y a las potencias occidentales de fomentar el desorden en el Congo, y anunció el envío de ayuda material (entre otras cosas la salida de 100 camiones).

Chombe continuaba manteniendo su posición, y decretó la movilización general para evitar una posible intervención de las Naciones Unidas en Katanga.

Lumumba seguía su plan de visitas (Inglaterra, donde encontró una delegación de Ghana, Túnez, Marruecos y Guinea), para obtener el apoyo a su posición.

Ante la decisión de Chombe de oponerse por la fuerza a la entrada en Katanga de las tropas de la ONU, el Secretario General prefirió esperar a la reunión del Consejo de Seguridad para recibir nuevas instrucciones, acuerdo este que fue vivamente criticado por Lumumba.

En la reunión del Consejo de Seguridad (8-9 agosto) fue adoptada una resolución en el sentido de: 1. Pedir Bélgica que retirase inmediatamente sus tropas de Katanga, 2. Reafirmar que las tropas de las Naciones Unidas debían entrar en Katanga, 3. Reiterar que las fuerzas de la organización no deben intervenir en los asuntos internos del Congo.

El 8 de agosto Lumumba regresó a su país, después de haber visitado los últimos Estados "objeto de su viaje (Liberia, Ghana, Togo), y poco tiempo después hubo una serie de manifestaciones que mostraban una creciente oposición a su tendencia centralizadora.

Al día siguiente, Albert Kalonji aumentó el desorden al proclamar la independencia del "Estado Minero" del Kasai del Sur, dando lugar a duros combates entre Lulus y Balubas. La creación de este Estado había sido decidida en la Conferencia de Bakwanga, celebrada el día anterior. Después de una serie de conversaciones preliminares e intercambios de telegramas, el Secretario General fue a Katanga, donde quedaron instaladas las tropas de las Naciones Unidas. La actuación de Dag Hammarskjöld fue fuertemente criticada por Lumumba, y por la Unión Soviética, que abrió el fuego contra él, en un violento artículo del diario moscovita Izvestia.

La segunda mitad de agosto se caracterizó por un empeoramiento de las relaciones entre el Secretario General y Lumumba, y por la ruptura entre éste y Kasavubu, ruptura originada en la diferente posición de ambos respecto a las medidas que deberían ser tomadas en Leopoldville, Kasai y Ecuador.

La diferencia con el Secretario General radicaba en la diferente interpretación que daban a las instrucciones del Consejo de Seguridad, y mientras Lumumba exigía que las tropas de la ONU estuviesen a las órdenes del gobierno central el único legítimo del Congo, el Secretario General consideraba que por ser un asunto interno, el debía mantenerse neutral y limitarse a garantizar la seguridad de las personas, relevando a las tropas belgas.

Desde el punto de vista estrictamente jurídico, puede que la posición de Dag Hammarskjöld fuese la más correcta, ya que la intervención de las fuerzas internacionales hubiese ido contra la Carta de las Naciones Unidas, pero desde el punto de vista de la situación política, quizá Lumumba estaría en lo cierto, y si las Naciones Unidas hubiesen tenido una actuación más enérgica, y al lado del Gobierno Central, se habría terminado con la anarquía que tanto daño está produciendo. Naturalmente que eso tendría que decidirlo el Consejo de Seguridad, y expresarlo de manera inequívoca, lo cual no sucedió. En fin, todavía podría añadirse que la interpretación de un mandato deja siempre un cierto margen para adaptarse a las circunstancias.

Los frecuentes incidentes entre las tropas congoleñas y las fuerzas de la ONU, agriaron todavía más la situación de tirantez existente entre Lumumba y el Secretario General.

Por esas fechas se recibieron informes de la llegada de ayuda rusa al gobierno de Lumumba, ayuda que consistió en armas, y en una ocasión en el envío de 15 aviones "Ylyushin 14", lo cual motivó una gestión de Dag Hammarskjöld ante la delegación soviética en las Naciones Unidas para que explicase ese gesto, que estaba en contradicción con las instrucciones dadas por el Consejo de Seguridad y con las anteriores protestas soviéticas acerca de la utilización por las Naciones Unidas de aviones pertenecientes a los Estados Unidos.

El 25 de agosto se abrió en Leopoldville una Conferencia de Estados Africanos (delegados del Camerún, Etiopía, Ghana, Guinea, Liberia, Libia, Marruecos, Sudán, Togo y Túnez, además de los delegados del gobierno congoleño) convocada por Lumumba, y que adoptó por unanimidad cierto número de resoluciones: total apoyo al mantenimiento de la integridad territorial del Congo, condena de las "maniobras colonialistas" destinadas a dividir el territorio, y una recomendación para que hubiera "franca y leal colaboración" entre el gobierno congolés y la ONU.

Las tropas del Gobierno Central proseguían su lucha contra las del "Estado Minero", realizando notables progresos que ponían en peligro la existencia precaria Estado citado.

La situación complicada, se volvió todavía más confusa, cuando el 5 de septiembre, Kasavuvu anunció por la radio que había depuesto a Lumumba, nombrando en su Lugar a Joseph Ileo. A su vez Lumumba, en otro discurso radiado, declaró haber privado de su cargo a Kasavuvu. Más tarde, el Parlamento invalidó ambas decisiones

Ante el peligro de que se produjeran graves desordenes, las fuerzas de la ONU cerraron todos los aeropuertos y estaciones de radio.

El Consejo de Seguridad fue de nuevo convocado el 3 de septiembre, a petición, por una parte, del Secretario General, y por otra parte, de la Unión Soviética y Yugoslavia. La reunión se limitó a un duro ataque por parte de la Unión Soviética, a la actuación de las Naciones Unidas, a las que acusó de actuar de acuerdo las potencias de la NATO. La reunión del Consejo determinó en la noche del 16 al 17 de septiembre, cuan un proyecto de resolución de Ceilán y Túnez se estrelló ante el veto de Rusia. Dicho proyecto expresaba el apoyo de la organización a la actuación de Dag Hammarskjöld

Un nuevo elemento de confusión fue introducido en la situación congoleña, cuando el coronel Mobutu, jefe del ejército, anunció que las fuerzas armadas tomaban el poder, y que los gobiernos rivales

eran suspendidos hasta el 31 de diciembre. Inmediatamente después ordenó el cierre de las embajadas soviética y checoslovaca en Leopoldville. El 12 de septiembre, Lumumba fue por primera vez arrestado, pero liberado por las mismas tropas un poco más tarde; al día siguiente el Parlamento aprobó, por 88 votos contra 25, conceder poderes especiales a Lumumba y su gobierno.

Con tres gobiernos centrales y dos gobiernos provincial-separatistas, el Congo no tenía ninguna posibilidad de llegar a una solución de sus problemas.

En las Naciones Unidas, después de una batalla oral encarnizada, es reconocida la delegación de Kasavuvu, sin que ello signifique que vaya a gozar del apoyo incondicional de las fuerzas de la organización. El mismo Kasavuvu se presenta a la Asamblea y le dirige un discurso pidiendo la ayuda para el pueblo congolés.<sup>11</sup>

Lumumba se apoya cada vez más en las fuerzas que le permanecían fieles, en Stanleyville, pero el 3 de diciembre, es arrestado por las tropas de Mobutu, y ya desde entonces desaparecería físicamente de la escena. Su detención produjo una recrudescencia de los desórdenes en el Congo, y provocó la ira de las potencias afroasiáticas, en Nueva York.

El 14 de diciembre, Gizenga, lugarteniente de Lumumba, establece en Stanleyville un gobierno que se fija como fin el dominio del resto del territorio congolés, para restablecer el poder de un gobierno central, contando para ello con el indudable apoyo de los lumumbistas en un gran sector de la población, y la ayuda, expresamente prometida, de la Unión Soviética. Por el momento, después de haber ganado a su causa la Provincia Oriental (donde Lumumba había obtenido el 90% de los votos) y al de Kivu, ha obtenido también el control del norte de Katanga en el país Luluaba. A primeros de enero era todavía posible una reconciliación de Lumumba y Kasavuvu; y André Mandi, ministro de asuntos exteriores interino del gobierno de Stanleyville, lo afirmaba: "Kasavivi es el aliado natural de Lumumba. Uno y otro han luchado por la independencia del Congo, y han jurado defender la integridad y la unidad del territorio. Pueden muy bien entenderse para vigilar la secesión katanguesa y restablecer un gobierno central en Leopoldville".

La transferencia de Lumumba a Katanga (17 de enero) terminó con todas las esperanzas de una comprensión entre ambos dirigentes.

La actitud de los países neutralistas se hace más radical, y se niegan a todo compromiso, exigiendo el reconocimiento de Lumumba como jefe legítimo del gobierno. Dag Hammarskjöld proponía por su parte la neutralización del ejército congolés, mientras que Estados Unidos, por boca de Fulbright, presidente de la comisión de asuntos exteriores del senado, declaraba que la formación de un gobierno de coalición en el que entrase Lumumba "sería muy peligrosa", por la amistad de Lumumba demostrada respecto a Rusia. El señor Fulbright no sabía, o había olvidado, que Lumumba se había dirigido antes que a todo a los Estados Unidos, en solicitud de ayuda, y si esa ayuda le fue negada, debe comprender el señor senador que hay otros países dispuestos a darla de modo "desinteresado".

En estas circunstancias, el gobierno de Chumbe anuncia la evasión de Lumumba, anuncio que provocó la emoción en todos los medios internacionales, y que hizo creer en un intento de ocultar su asesinato. Su muerte a manos de los habitantes de una pequeña aldea fue anunciada el día 13, pero algún tiempo, más tarde se sabía que había sido asesinado el día 8 de febrero.

---

<sup>11</sup> Documento de las Naciones Unidas; A/PV. 912 (8 de noviembre de 1960).

La muerte de Lumumba fue un acontecimiento cuyas consecuencias pueden todavía ser muy graves.<sup>12</sup> Todo el mundo acogió con emoción la noticia y mientras el grupo Occidental lamentaba un hecho cuyas consecuencias desastrosas no debía ignorar, el grupo soviético encontraba en la torpeza de sus adversarios un argumento magnífico de propaganda.

Pero el Lumumba que vivo no había podido llegar a conseguir la unidad de su pueblo, podrá ser, muerto mucho más peligroso, al convertirse en mito político. Lumumba no era comunista, como ciertos periodistas occidentales (movidos por no sabemos qué fines "astutos") quisieron hacer creer, ni como la maquinaria propagandística soviética se empeñó en afirmar. Era simplemente un hombre que había comprendido a su pueblo, y que estaba en la línea de los neutralistas afro-asiáticos.

Se le reprocha que había aceptado la ayuda soviética, pero se olvida (¿?) que primero se había dirigido a la ONU, y a Estados Unidos, y a Canadá, y a Marruecos, Guinea, Ghana, Túnez, y que nadie quiso o pudo ayudarlo.

¿Cuál era su política? La abolición de instituciones bárbaras, como los matrimonios forzados (práctica seguida por todas las naciones civilizadas), la separación de la Iglesia y el Estado (México), la abolición de la discriminación racial (Iglesia Católica), el aumento de los salarios (sindicatos socialdemócratas y católicos), la industrialización, etc. Ni siquiera admite la nacionalización de la industria como sistema. En su posición internacional, antes de que fuera forzado por los acontecimientos a aceptar ayudas que él no hubiera deseado verse obligado a admitir, su posición era neutralista, y casi prooccidental. ¿No declaraba el 4 de julio, ya conseguida la independencia, que esperaba "crear lo más pronto posible un ejército congolés mandado por oficiales belgas"? No era comunista Lumumba, y ello pese a los que por motivos, desde luego demasiado claros, se empeñan en echar lodo sobre su cadáver, o a los que pretenden aprovecharse de sus despojos para izarlos en bandera.

Mientras las manifestaciones antibelgas se extienden por todo el mundo, la RAU, Ceylán y Liberia, presentan, en nombre de 21 potencias neutralistas, un proyecto de resolución en el Consejo de Seguridad. El proyecto es aprobado con la abstención de la Unión Soviética y de Francia. Esta resolución adoptada, autoriza a las tropas de la organización a hacer uso de la fuerza, si ello fuera necesario, para impedir la extensión de la guerra civil.

El 18 de febrero, en un telegrama dirigido a Dag Hammarskjöld, el premier de Ghana Nkrumah, anuncia que irá personalmente a las Naciones Unidas para exponer un nuevo plan de solución al problema del Congo. Según él, debería constituirse un nuevo mando de las Naciones Unidas, formado por los países africanos, quienes pondrían al Congo bajo su tutela, provisionalmente después de desarmar las tropas congoleñas de todas las tendencias, y asegurarían el mantenimiento del orden en todo el territorio. El plan propuesto por Nkrumah frece indudables aspectos positivos, y es a nuestro juicio, el único sensato para terminar de una vez con el desorden y la anarquía que destruyen al pueblo congolés; pero dejando aparte consideraciones legales (constituiría un precedente peligroso de intervención colectiva), dudamos que los Estados Unidos y Rusia acepten un plan que comprometería, si no anula completamente sus posiciones.

Al considerar que el momento oportuno había llegado, Chombe tomó la iniciativa de convocar en Tananarive (Madagascar) una conferencia de mesa redonda, con la finalidad aparente de solucionar la crisis congoleña, pero con el propósito bien claro de consolidar sus posiciones. Todos los dirigentes políticos fueron invitados, pero el gobierno de Stanleyville no quiso participar, quizá por considerar que ello sería una traición a Lumumba, de quien Gizenga se considera heredero.

---

<sup>12</sup> Esa es la opinión de Immanuel Wallerstein: "What next the Congo?" en The New Leader. 6 de marzo de 1961, p. 3.

La conferencia decidió derogar la constitución unitaria y convertir al Congo en una confederación. Pero si i por un lado, la reconstrucción del gobierno central parece tarea imposible, por las inmensas diferencias que separaban a los diferentes pueblos congolese, por otro lado no es menos difícil llegar a determinar cuáles son los límites exactos entre los diferentes Estados que formarían la confederación, tarea que se revela, en realidad imposible, dado las diferentes influencias que se cruzan y entrecruzan. Posiblemente, la participación de Gizenga hubiera aumentado las probabilidades de un arreglo, pero su negativa, para la que no le faltaban razones, ha echado por tierra todas las esperanzas que hubieran podido tenerse. En efecto, Stanleyville, controla una gran parte del territorio, y no es de esperar que en un futuro próximo transija con el Grupo Chombe

Kasavuvu, lo cual reducirá los escasos resultados de la Conferencia de mesa redonda de Tananarive a un acuerdo entre los dirigentes asistentes cuya representatividad es limitada.

Tal como está ahora la situación, nada permite creer que haya un desenlace rápido en uno u otro sentido, y parece evidente que ya los congolese serán incapaces de resolver por ellos solos la crisis. Sería necesario un periodo de paz, para enfriar los ánimos, y un programa de restauración de una economía al borde de la parálisis, antes de llegar a una consulta directa al pueblo congolés, para ver lo que realmente quiere el único interesado, y el único a quien no se ha pedido hasta ahora la opinión. Ya el 10 de octubre había declarado Sekou Touré (Guinea) ante la Asamblea General: "Vean en el Congo parte de la vida de nuestra humanidad, que el destino ha reservado a millones de hombres, mujeres y niños. Que se hable menos de los señores Lumumba, Kasavuvu, Mobutu, Ileo y otros hombres, y que se preocupen seriamente de encontrar una solución justa a la causa de un pueblo que aspira sólo al bienestar, a la paz y al progreso."

## CONCLUSIÓN

### **Examen de la situación constitucional del Congo**

La intervención de las Naciones Unidas en el Congo, experiencia que hubiera podido tener las mas brillantes consecuencias, se convirtió en un enorme fracaso, y no hizo más que llevar la confusión a las mentes de todos, aun de los que librándose de prejuicios, pretendían hacer un examen imparcial de la situación.

Por eso nos parece necesario someter a un análisis crítico la "Ley fundamental del Congo", que podrá arrojar mucha luz sobre este intrincado problema.<sup>13</sup>

El art. 35 de dicha ley dispone: "El Gobierno se compone del Primer Ministro y demás Ministros que incluye, por lo menos, un miembro de cada provincia. El Primer Ministro y los Ministros son responsables ante las dos cámaras, conforme a las disposiciones de los arts. 42 y 46." En consecuencia, lo mismo el Jefe del Gobierno, que sus Ministros, sólo pueden ejercer sus funciones cuando han solicitado y obtenido la investidura parlamentaria. Este artículo invalida de modo terminante el nombramiento que el Presidente Kasavuvu hizo de Ileo como jefe de gobierno, ya que ese nombramiento fue rechazado por el parlamento.

Desde luego, el art. 22 prevé que el Jefe de Estado nombrará al Primer Ministro y a los demás Ministros, pero este artículo hay que interpretarlo a la luz del anteriormente citado. Además, aunque ese

---

<sup>13</sup> Análisis que expuso brillantemente en la Asamblea General de las Naciones Unidas, el delegado de Guinea, Ismael Touré, (A/PV 912).

art. 22 concede al Jefe de Estado el poder de revocar al Primer Ministro, el art. 44 establece en su párrafo 2º: "Hasta que se forme un nuevo gobierno, los asuntos corrientes seguirán siendo tratados por el gobierno saliente."

De hecho, la interpretación conjugada de los artículos 35, 42, 44 y 46, equivale a la concesión al Jefe de Estado de una facultad "condicionada", de revocar al Primer Ministro; decimos "condicionada", porque mientras el parlamento no acuerde conceder la investidura al nuevo gobierno, sólo el saliente podrá seguir teniendo existencia legítima, y los gobiernos propuestos por el Jefe de Estado no tienen más valor que el de "Proyectos", mientras el parlamento, representante del pueblo, no le dé su respaldo. Según esto, el gobierno de Lumumba era el único legítimo, y lo será mientras el parlamento no acepte otro nuevo.

El hecho de la intervención de las Naciones Unidas en el asunto congolés, nos obliga a considerar la actitud que la organización ha asumido respecto a la crisis objeto de nuestro estudio.

Ya el 1º de julio, la República congoleña, en su primer día de nación independiente, anunció su intención de solicitar el ingreso en la organización mundial, y someterse a las obligaciones impuestas por la Carta. El 5 de julio el Consejo de Seguridad aprobó dicha solicitud y recomendó la admisión del Congo, a la Asamblea General. En fin, el 20 de septiembre, después de ser adoptada por unanimidad una resolución de acuerdo con la recomendación del Consejo de Seguridad, el Congo entró en las Naciones Unidas.

Es preciso recordar que el 13 de julio, el presidente Kasavubu y el Primer Ministro Lumumba habían dirigido una petición de asistencia a las Naciones Unidas, petición que obtuvo una respuesta favorable del Consejo de Seguridad al día siguiente. La resolución del Consejo de Seguridad, definía los límites de la asistencia de las Naciones Unidas, en consulta con el gobierno del Congo, a fin de proporcionar a este gobierno la asistencia militar que requiere, y hasta el momento en que las fuerzas nacionales de seguridad, gracias a las fuerzas del gobierno congolés, y con la asistencia técnica de las Naciones Unidas, estén en condiciones, en opinión de este gobierno, de aceptar todas sus responsabilidades.

Claramente se desprende de ello, que las Naciones Unidas sólo tenían como misión en el Congo, la asistencia al gobierno congolés, y como gobierno congolés se entendía el gobierno central, según señala la resolución 1474 (del 20 de septiembre): "es esencial que las Naciones Unidas continúen prestando asistencia al gobierno central del Congo".

La verdad es que las Naciones Unidas redujeron su colaboración con dicho gobierno al mínimo, y sólo aceptaron órdenes del Consejo de Seguridad. Además, al señalársele como misión la de colaborar con el gobierno central, su actitud respecto a los gobiernos de Katanga y Kasai, debería ser de considerarlos como simples sediciosos.

De la ignorancia de todos esos factores (1. Que el Gobierno Central era el único con quien deberá tratar, 2. Que, mientras no interviniese una decisión del parlamento, Lumumba era el legítimo jefe del gobierno congolés. 3. Que Chombe, Kalonji, etc., eran sediciosos que habían violado la Constitución, 4. Que su estancia en el país había sido solicitada por el gobierno central, y que la oportunidad de la prolongación de dicha estancia estaría subordinada a lo que el gobierno central estimara oportuno), proviene el fracaso de las Naciones Unidas, fracaso cuya gravedad trasciende al mero problema del Congo, y podría poner en peligro su misma subsistencia como organismo internacional.

La actuación real de las Naciones Unidas se redujo a abrir la puerta a todas las influencias, y a colocar esta cuestión dentro de la lucha de la guerra fría que era lo que precisamente trataba de evitar.

## **El porvenir del Congo**

Pero esta crítica de la actuación de las Naciones Unidas se refiere únicamente al criterio observado, y no al principio mismo de la intervención. Porque consideramos que el problema congolés sólo podrá encontrar una solución en la ayuda de todas las naciones del mundo. Desgraciadamente esta ayuda implicará otras consecuencias políticas, y por eso, sería de desear que dicha asistencia internacional, aun cuando tendría que ser efectuada dentro del cuadro de la ONU, debería conceder el máximo lugar a las naciones africanas, las más directamente interesadas en un arreglo definitivo y pronto. En este sentido, la solución más adecuada es, en nuestra opinión, la expresada por el señor Nkrumah, y a la cual nos hemos referido en otra parte de este trabajo. Este período turbio de su historia, está costando al Congo un retraso enorme en su desarrollo, que hubiera podido conducirlo rápidamente al primer lugar de las potencias africanas; pero es un problema que hubiera sido fácil de prever, porque las potencias extranjeras (no me refiero únicamente a los tan zarandeados "colonialistas" belgas, ni a los Estados Unidos que actúan entre bastidores, sino también a las otras potencias que piensan, a largo plazo, en otras Hungrías, Checoslovaquias, Tíbet, Letonias, etc.) no hubieran podido permitir que la riquísima nación del Congo tuviera la iniciativa de aprovecharse ella sola de sus riquezas.

Si algún elemento positivo ofrece la crisis del Congo, es la muestra clara de ese directorio internacional que los dos colosos quieren imponer a los otros pueblos pequeños; y si las naciones africanas sacan de la crisis congoleña las lecciones correspondientes y tratan de unirse para llevar una política independiente, tanto de los anticomunismos occidentales, como de los anticolonialismos orientales, o los neutralismos nasserianos, podrán agradecerle al pueblo del Congo su sacrificio y decirle que no ha sido en vano.

Las Naciones Unidas incurrieron en una grave falta al aceptar intervenir en los asuntos internos de una nación, pero una vez aceptado ese principio, debieron llevarlo a sus últimas consecuencias, y habrían conseguido un éxito allí donde no cosecharon más que fracasos, si hubieran podido presentar el cuadro de un orden constitucional restablecido. Algunos hablan de la gravedad del precedente que se establecería, pero olvidan que el precedente ya está establecido.<sup>14</sup> En todo caso, la intervención tendría lugar de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas, porque el peligro de quebrantamiento de la paz por causa del Congo era evidente, y la aplicación del art. 42 de la Carta no ofrecía duda ninguna; en efecto, sin la intervención de las Naciones Unidas (y ese es el único aspecto positivo de la intervención armada internacional), las dos potencias universales habrían escogido inmediatamente su campo (como a pesar de todo lo hicieron, aunque en forma limitada) y las consecuencias de tal acto no habrían dejado de tener gravísimas repercusiones.

Finalmente, y puede que pequemos de excesivamente pesimistas, no creemos que, si no se producen acontecimientos totalmente inesperados, la crisis congoleña pueda resolverse en fecha próxima. De lo que no hay ninguna duda es que ni las partes congoleñas en presencia ni las Naciones Unidas, ni la URSS o los Estados Unidos pueden ya obtener un desenlace favorable a sus intereses. Tampoco tiene esa posibilidad el pueblo congolés sometido a tantas presiones. La única posibilidad de salvación y de arreglo, está en los otros países africanos, que esperamos sepan comprenderlo, y se decidan a ello con medidas enérgicas, por razones de humanidad y por su propia seguridad.

## **Desde 1961**

---

<sup>14</sup> El editorial "Un dénouement Inattendu", de Le Monde (22 febrero, 1961) expresa ese temor de la creación de un precedente que él estima peligroso.

Los pronósticos pesimistas anteriormente expresados serían confirmados por los acontecimientos que se produjeron desde 1961, y si bien es verdad que el Congo ha perdido, al menos de momento, su peligroso carácter de detonante posible de un conflicto internacional, se debe más que al arreglo de la situación política congoleña, a la evolución de la situación internacional africana, donde la política exterior de los Estados Unidos ha obtenido resultados más productivos, reduciendo considerablemente la influencia soviética, y disminuyendo así el interés que la URSS podría tener por explotar una situación conflictiva, caso en el que un enfrentamiento general sería más posible.

Pero la estabilidad de los países africanos es más aparente que real, y es muy probable que la relativa tranquilidad del presente se haya logrado a costa de comprometer gravemente el futuro; en efecto la "latino-americanización" (en sentido peyorativo) del continente africano, con la transformación de las élites revolucionarias de la independencia en élites burguesas conservadoras, consecuencia de su asentamiento en el poder, y la generalización de los golpes de estado militares, ha anulado en muchos casos las grandes promesas de la independencia, paralizando el doloroso aprendizaje de la democracia, que los pueblos africanos recientemente independizados habían iniciado, y que era indispensable para el desarrollo político, social y, muy posiblemente económico.

Desde esta perspectiva general es más fácil entender el relativo apaciguamiento de la situación congoleña, favorecida por el relajamiento de la tensión internacional en aquella región, pero que se mantiene en potencia como una fuente de futuros conflictos, ya que el actual régimen, si bien a conseguido posponer el enfrentamiento de las fuerzas, lo ha hecho a costa del estancamiento político.

En el corto periodo de la independencia, y a partir del asesinato de Lumumba, la historia política del Congo (ahora República Democrática del Congo) ha sido sumamente turbulenta: intento, en 1961, por Antoine Gizenga, lugarteniente de Lumumba, de sucederlo como dirigente de la tendencia que le era fiel; nombramiento de Cyrille Adoula para el cargo de primer ministro que desempeñó desde el 1° de agosto de 1961 hasta el 30 de junio de 1964, cuando fue sustituido por Chombe, que regresó de su exilio en Madrid en donde se había refugiado después de que las tropas de las Naciones Unidas pusieron fin a la secesión katanguesa. El 13 de octubre de 1965, Chombe fue depuesto por el presidente Kasavuvu, quien nombró en su lugar a Evariste Kimba.

El 25 de noviembre de 1965, el general Mobutu se nombró a si mismo presidente, deponiendo a Kasavuvu y a Kimba (este último sería más tarde sentenciado a morir en la horca, y ejecutado públicamente en las más puras tradiciones de la barbarie medieval, en medio de una fiesta pública), disolviendo el siguiente mes de-marzo al parlamento y asumiendo los poderes legislativos.

Como dictador el general Mobutu ha tratado de hacerse popular con medidas que halagan el sentimiento chauvinista congolés: cambió de nombres algunas capitales (Leopoldville, Stanleyville, Elisabethville, por Kinshasa, Kinsangani, y Lumbumbashi, respectivamente), nacionalización de la "Unión Minière du Haut Katanga", (formando la nueva compañía "Société Générale Congolaise des Minerais", etc., pero sin hacer esfuerzo alguno por adoptar medidas de carácter positivo que curen las heridas producidas entre los diversos sectores de la población de su país, y sin abandonar la política de represión, como lo prueba la reciente ejecución de Mulele.

No es de extrañar que, de vez en cuando, se produzcan levantamientos más o menos fuertes en las diversas regiones (Kwilu, Kivu, norte de Katanga, etc.) aunque algunas veces sean elementos exteriores los que los originen, como los mercenarios, que iniciaron ataques contra las fuerzas del gobierno inmediatamente después de conocerse la noticia del secuestro y la detención de Chombe por el gobierno argelino.

En el terreno económico, la independencia no ha conseguido mejorar en nada la situación de la inmensa mayoría de la población (lo único ha sido sustituir el dominio económico belga por el de otros países como Estados Unidos y Japón/ con cierta participación de la élite nacional), aunque en ese renglón hay que reconocer que la falta de cuadros superiores a que nos referíamos antes, sea una de las razones fundamentales (como lo es también para integrar una administración estatal eficaz).

En fin, el telón ha sido bajado sobre la escena congoleña. Falta por ver cual será el próximo acto, pero puede preverse que será el acto de una tragedia lamentable.

# LA EVOLUCIÓN DEL PROBLEMA DEL DESARME

## INTRODUCCIÓN

### a) El Problema

Si la lucha por la vida, esta ley universal, es aplicable tanto a los seres irracionales como a los llamados racionales, el progreso del hombre, la civilización en marcha, que en muchos aspectos ha significado una gran mejora en el modo de vida material, significa en el aspecto de la lucha por la existencia, sólo un desplazamiento del plan individual al plan colectivo.<sup>1</sup>

A lo largo de la historia, podemos observar cómo los deseos más bajos, las pasiones más sucias, encuentran siempre una idea noble que sirve de excusa para todos los crímenes.

Siempre la razón de la fuerza se ha tratado de imponer sobre la fuerza de la razón. Y la fuerza ha dependido de las armas. Por eso las naciones han querido aumentar sus argumentos que, si durante largo tiempo en la historia se presentaban en forma de flechas o de lanzas y espadas, después se han convertido en armas terribles, cuyos efectos podrán poner en peligro la existencia misma de la especie humana.

El problema del desarme no se presenta ya en las mismas condiciones.

Antes, hasta la Segunda Guerra Mundial, se planteaba casi exclusivamente en el plano moral la necesidad de terminar con las armas que, en manos de las naciones, construidas para su defensa, acababan convirtiendo en esclavos a los mismos que las habían construido, y los empujaban a una política de agresión. El desarme, entonces, tenía por objeto "humanizar" la humanidad, evitándole sufrimientos y dejando camino a la afloración de los principios más nobles, de hermandad entre los hombres.

Hoy, los términos del problema son muy diferentes: no morales, sino de simple inteligencia. Lo que está en juego no es solamente la seguridad de algunos grupos sociales, sino la supervivencia del hombre.

Las armas modernas no ofrecen a las naciones la posibilidad de ganar una guerra más o menos justa, sino la seguridad del suicidio colectivo; porque en una futura guerra mundial, en que las armas de fusión y de fisión nuclear, combinadas con los cohetes intercontinentales fuesen utilizadas, ya no habría vencedores ni vencidos, sino una espantosa catástrofe universal, con el fin de la civilización y la vuelta a la edad de las cavernas.

Y en estas condiciones, si las armas no sirven ya para ganar una guerra, ¿qué interés lógico pueden tener los pueblos en gravar su economía con la construcción de armas cada vez más onerosas, o en mantener en servicio las actuales, si en vez de a la victoria, las llevarán, con toda seguridad, a la

---

<sup>1</sup> Así como en el plan Individual se ha buscado una eliminación, o, por lo menos, una reglamentación de esa lucha median te la organización social y política, también en el plan colectivo se intenta una solución al problema de la "lucha de todos contra todos" mediante el establecimiento de sistemas, todavía rudimentarios, pero que deben irse perfeccionando. Porque el hombre tiene conciencia de que la lucha no es una solución. Ya Talleyrand lo había expresado en su magnífica humorada : On peut tout faire avec des baïonnettes seulement on ne peut s'y asseoir"

destrucción total? ¿Puede servir de consuelo, suponiendo que algunos sobrevivan para saberlo, que el enemigo también haya sido destruido? Sería una satisfacción bien pequeña.

Así planteado el problema, a los Estados ya no les queda más remedio que reconocer los hechos y pasar un período en que las armas sean convertidas, por inútiles, no por inmorales, en un montón de chatarra.

Esta cuestión es, sin duda ninguna, la más importante con que hoy se enfrenta la humanidad. Porque -si otros problemas están acaparando su atención, bien claro está que el de la supervivencia de la raza humana es, y debe ser, el fundamental.

No es de nuestros días la preocupación de encontrar el medio de sustituir la lucha continua de los pueblos, por un sistema que asegure la pacífica convivencia. Y si desde el comienzo de la historia no han faltado pensadores que proclamaran la igualdad de los hombres, con principios tan puros como los de los estoicos o, en una perspectiva más universal, de los cristianos, es preciso señalar, sin embargo, que se mantuvieron en un plano ideal, sin ofrecer soluciones concretas de orden político. Para ello, hay que esperar a los filósofos que, haciendo incursiones en el campo de la política, comprendieron el peligro que acechaba a la humanidad y quisieron ofrecer soluciones, elaborando planes que a su buena fe y su grandiosidad unían la ineficacia más absoluta. Y era natural que así fuese, puesto que les faltaban los medios para poner en práctica sus ideas. En realidad, no es sino en el siglo XIX, cuando los jefes de Estado y los diplomáticos comienzan a ocuparse seriamente de estos problemas.

En los días angustiados que nos ha tocado vivir, es motivo de esperanza observar que se ha creado un ambiente favorable, una situación propicia, para enfocar con criterio realista las soluciones que permitan terminar con la amenaza de Apocalipsis que se cierne sobre todos los pueblos de la tierra.

#### b) Plan de este Estudio

La escasez del espacio de que disponemos, nos aconsejaría limitarnos a estudiar los aspectos más recientes de la discusión relativa al desarme. Sin embargo, aun siguiendo tal criterio, sería obligado hacer una inevitable labor de síntesis, permitiéndonos únicamente insistir algo más en las líneas generales que son las que nosotros vamos a exponer.

Partiendo de la base de que tal labor de síntesis no puede ser esquivada, y de que, en todo caso, no podemos profundizar en la materia, nos ha parecido oportuno exponer algunos antecedentes que, por menos conocidos, pueden ser de más interés. Dedicaremos, entonces, la primera parte a mostrar cómo el problema del desarme ya había preocupado a los hombres antes de que el arma atómica ofreciera su espectro de muerte, y antes también de que la Sociedad de Naciones comenzara a interesarse en la materia.

En esa primera parte estudiaremos las discusiones que tuvieron lugar en la Organización de Ginebra.

En la segunda parte señalaremos las líneas generales, los puntos principales, de las discusiones subsiguientes, en el cuadro de la Organización de Naciones Unidas y al margen de ella, más con el ánimo de hacer un resumen informativo, escogiendo un poco discrecionalmente lo que creemos más importante, que con la convicción de que hacemos algo exhaustivo.

## **PARTE I**

## LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA CUESTIÓN DEL DESARME

### Capítulo I. Las primeras tentativas

Como simple referencia interesa señalar ciertas instituciones históricas, como las de la "paz común" (Koine eirene), y los sistemas de seguridad colectiva de las anficionías, en la Grecia de las ciudades; las "fetiales" romanas; o la "tregua de Dios" de la Edad Media que, más que una limitación de los armamentos, buscaba una limitación de las guerras, en el aspecto temporal.<sup>2</sup>

A partir de la Edad Media surge una gran cantidad de pensadores que plasman en sus utopías el ideal de una sociedad internacional libre de guerras. A veces no se buscaba la eliminación completa de ellas, sino simplemente, de las guerras entre los Estados cristianos.

De la gran cantidad de utopistas, nos limitaremos a señalar algunos que nos parecen los más interesantes para el tópico que nos ocupa. En general, todos ellos, que son fundamentales pacifistas, tratan de eliminar las guerras a través de una organización o reorganización de la sociedad internacional, estableciendo una autoridad superior más o menos fuerte y creando instituciones adecuadas para la solución pacífica de los conflictos internacionales.

Dubois,<sup>3</sup> Cruce,<sup>4</sup> W. Penn,<sup>5</sup> abate Saint Fierre,<sup>6</sup> Alberoni,<sup>7</sup> Saint Simón,<sup>8</sup> Volney<sup>9</sup> y otros muchos,<sup>10</sup> plasman en sus utopías el sueño común a los hombres, de un mundo libre de guerras.

---

<sup>2</sup> A este respecto ver, principalmente: SIR PAUL VINOGRADOFF : "Historiical Types of International Law", en Biblioteca Visseriana; Tomo I, 1923, pp. 3-70, y "Outlines of Historical Jurisprudence", Oxford Press, 1922 y 1923; BARÓN S. KORFF : "Introduction a l'histoire du Droit International", en Récueil des Cours de l'Académie de Droit International. 1923, I,3, CHRISTIAN LANCE: "Histoire de la doctrine pacifique et de son influence sur le développement du Droit International", en Recueil des Cours de l'Académie de Droit International. 1926, 13, 175; FUSTEL DE COULANGES: The ancien. city, Doubleday & Company, New York, p. 396; LAURENT: Histoire du Droit des Gens, Gand, -París, 1855.

<sup>3</sup> FIERRE DUBOIS: De recuperatione Terre Sancte, 1306; consultar también los comentarios a este trabajo, de: CHR. LANGE: "Op. cit., pp. 207 y ss.; BLANGO-UZTARIZ: Al margen de la Sociedad de las Naciones, pp. 151 y ss.; MEYER; Die staats u. Völkerrechtlichen Ideen von Dubois; Marburg, 1908; BLANCO VILLALTA: -La Organización de la Comunidad Internacional, Ed. Nova, Buenos Aires, pp. 38 y ss.

<sup>4</sup> EHERIC CRUCE: Le nouveau Cynée 1623. Además, CHR. LANGE Op. cit. pp. 232 y ss. BLANGO-UZTARIZ: Op. cit. pp. 173 y ss.

<sup>5</sup> WILLIAM PENN: Essay towards the present and future peace of Europe by the establishment of an European Diet, Parliament, or Estates. 1693. Comentarios a los trabajos de este autor, en CHR. LANGE: Op. cit. pp. 275 y ss.

<sup>6</sup> Abate de SAINT FIERRE: Projet pour rendre la paix perpetuelle en Europe, Utrecht, 1713, 2 vol. Projet de traite pour rendre la paix perpétuelle entre les souverains chrétiens, Utrecht 1717 y Abregé du projet de paix perpétuelle..., Rotterdam, 1729, Este último resumen de los anteriores, estaba sin embargo modificado en varios puntos. Ver. CHR. LANCE: Op. cit., pp. 303 y ss.

<sup>7</sup> Cardenal ALBERONI: "Systeme de paix générale dans la present conjoncture". 1735 y "Testament politique", 1753; el último posiblemente apócrifo. Ver, CHR. LANCE; Op. cit. pp. 310 y as.

<sup>8</sup> SAINT SIMÓN (y A. THIERRY): "De la reorganisation de la Société Européenne ou de la nécessité et des moyens de rassembler les peuples de l'Europe en un seul corps politique, en conservant á chacun son indépendence nationale", 1814.

Pero hay tres de ellos, cuyos planes merecen siquiera una mención: Sully, autor de "Le grand Dessein" y Kant, con su proyecto de paz perpetua ("Zum ewigen Frieden").

Sully,<sup>11</sup> estaba perfectamente convencido de que era imposible terminar con los elementos perturbadores de la paz; por eso no trataba de eliminarlos completamente, sino que pretendía librarse de ellos orientando sus impulsos belicosos hacia el exterior. La guerra contra los turcos sería el punto de atracción de esos elementos, y de esa forma, Europa quedaría en paz. Para asegurar esta paz en Europa y considerando que la repartición en Estados, en vigor en aquel momento, no era la adecuada, proponía, ni más ni menos, una reorganización completa, un cambio a fondo del mapa de Europa, que debería quedar dividida, con arreglo a un plan, en 15 Estados, integrados en una confederación. Los asuntos de la confederación serían tratados por un Consejo General y seis Consejeros provinciales.

Sully había captado la dificultad de llevar a cabo un proyecto de tal magnitud y la imposibilidad de mantenerlo si no se lograba un equilibrio entre las potencias que formasen parte de la confederación. Condición necesaria para este equilibrio era llegar a una reducción de los armamentos y aquí es donde él presenta un plan de desarme. Parece desprenderse de su obra, a veces no muy clara, que había pensado en eliminar completamente los barcos de guerra, conservando sólo los barcos destinados al comercio. En lo que se refiere al ejército de tierra, creía conveniente que la confederación contase con 97,000 hombres, 116 cañones y 22,500 caballos. Todos los países de Europa debían contribuir a la creación y mantenimiento de ese ejército, pero, y ahí está su punto débil, la mayor contribución se la reservaba a Francia, no sólo en el aspecto de los hombres y material, sino también en el aspecto económico, con lo cual reducía las escasas posibilidades de que fuese adoptado su plan, pues era lógico que los otros países no estuviesen interesados en reducir su fuerza para lo que no sería más que consagrar la hegemonía de Francia.

Comentando este plan, Olof Hoijer<sup>12</sup> señalaba los dos escollos que todo proyecto de desarme lleva consigo: 1) dificultad de establecer y hacer admitir un reparto equitativo de fuerzas? 2) dificultad para crear una fuerza internacional capaz de imponer el orden.

---

<sup>9</sup> VOLNEY: Moción presentada ante la Asamblea, el 18 de mayo de 1790; ver, CHR. LANCES Op. cit., pp. 337 y ss.

<sup>10</sup> Podrían citarse: DANTE (De Monarchia Mundi), JOSE VAN CLITCHTOVE (De bello et pace opusculum), GEORGES PODIEBRAD, CAMPANELLA (La Imaginaria Ciudad del Sol), AMOS COMENIOS (Via Lucis y Penagersia), JOHANN VALENTIN ANDRAE (Allgemeine und General Reformation...), LEIBNITZ (Tractatus de jure suprematus...), J. J. ROUSSEAU (Extrait y Jugement sur le projet de Saint Pierre), EOBALD TOZE (Die allgemeine Christliche Republik in Europa...), ANACHARSIS CLOOTS (Etrennes de l'organisation...), SCHLETTWEIN (Die wichtigste Angelegenheit), etc. etc.

<sup>11</sup> Duque de SULLY: ¿Hcmolres des sages et royales Economies d'Etats domestiques, politiquea et militaires de Henry le Grand Ver CHR. LANCE: Op. cit., pp. 241 y ss.; VILLALTA: Op. cit., p. 40; BLANGO-UZTARIZ: Op. cit. pp. 169 y ss. KUKELHAUS: (Ursprung des Planes vom ewigen Frieden in den Memorian des Herzogs von Sully). Berlín, 1893; OLOF HOIJER: (La securité Internationale et ses rnodes de réalisation). Vol. IV (Reducción des Armemerts). pp. 10 y ss.

<sup>12</sup> OLOF HOLTER: Op. cic., p. 11.

El trabajo de Kant, "Para la Paz Perpetua"<sup>13</sup> ejerció una influencia considerable, aunque no por los efectos prácticos, en los escritores subsiguientes. Lo divide Kant en dos secciones: la primera, "conteniendo los artículos preliminares de una paz perpetua entre los Estados", que se refieren, el primero, a la necesidad de actuar con buena fe al concluir los tratados de paz, en el sentido de que no deben concluirse con el secreto propósito de volver a comenzar la guerra; el segundo afirma el respeto a la integridad territorial de los Estados independientes; el tercero,<sup>14</sup> que es el que nos interesa muy particularmente, está redactado en forma lacónica y aboga por la desaparición de los ejércitos permanentes, explicando su pensamiento en el comentario<sup>15</sup> correspondiente que hace a este artículo igual que a cada uno de los otros. En el cuarto artículo expone la conveniencia de que los Estados no contraigan deudas exteriores; en el quinto, enuncia el principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados; y en el sexto, y último, habla de la conveniencia de humanizar el derecho de guerra.

Después de haber expuesto esos artículos preliminares, pasa a exponer en la segunda sección los "artículos definitivos de una paz perpetua entre los Estados", redactados de modo conciso, acompañados de un comentario, y yendo siempre "al fondo del problema".

El primero de ellos recomienda que "la constitución de cada Estado debe ser republicana", es decir, según nos muestra en el comentario, representativa. En el segundo dice que "es necesario que el Derecho de Gentes esté fundado en una federación de Estados libres". En el tercer artículo señala que "el derecho cosmopolítico debe limitarse a las condiciones de una hospitalidad internacional", y en su acostumbrado comentario insiste en la idea de interdependencia de todos los pueblos, y en la necesidad de consagrar la libertad de comercio entre las naciones, entrecruzándose en tal comentario las ideas de Vitoria sobre el jus communicationis y las de Suárez sobre la "comunidad primitiva" y la interdependencia de los pueblo.

En el fondo, Kant no creía que el desarme pudiese tener como consecuencia inevitable el terminar con todos los conflictos de las naciones, y más bien tenía la creencia de que sería la eliminación de los conflictos, el término de la evolución pacífica, lo que llevaría al desarme; claro que esta afirmación que hacemos, tomándola en su más amplia acepción de Hoijer, creemos que debe ser moderada un poco por la observación que el mismo Kant hacía, en el sentido de considerar que la existencia de ejércitos numerosos puede ser, y de hecho es, un elemento más de multiplicación de los conflictos, pues ese hecho mismo de su existencia empuja a veces a los Estados a servirse de ellos y lanzarse a una política de fuerza, y provoca también en los otros Estados la necesidad de aumentar sus propios ejércitos.

Otro pensador que nos ofrece ideas interesantes en este problema del desarme es el filósofo inglés Jeremy Bentham,<sup>16</sup> que en su obra, no concluida, Principles of International Law, en el cuarto ensayo titulado "A Plan for an universal and perpetual Peace", suscita la cuestión del desarme, pero sin avanzar

---

<sup>13</sup> Aparecido en 1795, Ver, OLOF HOIJER: Op. cit., pp. 12-13 CHR. LANCE: Op. cit., pp. 347 y ss; BLANGO-UZTARIZ: Op. cit. p. 199.

<sup>14</sup> "Stehende Heere (miles perpetuus) sollen mit der Zeit ganz aufhören".

<sup>15</sup> "Denn sie bedrohen andere Staaten unaufhörlich mit Krieg, durch die Bereitschaft, immer dazu gerüstet zu erscheinen; reizendiese an, sich einander in Menge der gerüsteten, die Keine Grenzen kennt, zu übertreffen, und, indem durch die darauf verwandt en Kosten der Friede endlich noch drückender wird als ein kurzer Krieg, so sind sie selbst Ursache con angriffskriegen, um diese Last loszuwerden..."

<sup>16</sup> Ver, OLOF HOIJER: Op. cit. p. 13; CHR. LANGE: Op. cit., pp. 330 y ss.; KRAUS: Jeremy Bentham's Grundsätze für ein-Künftiges Völkerrecht u. sinen dauernden Frieden, 1915.

propuestas concretas. Se diría más bien que, después de mostrar la necesidad de llegar a la eliminación de los ejércitos y de las armas, se emplea en demostrar lo irrealizable de tal tarea. Sin embargo, tiene el mérito de haber desglosado un principio de gran importancia en esta cuestión: que un desarme sólo puede ser general. La razón es muy simple: Los Estados que se arriesgasen a un desarme unilateral se encontrarían inermes ante las ambiciones de los otros que no lo hubiesen realizado y serían fácil presa de ellos.

Bentham se muestra en general muy cauto, y bastante realista, pero no lleva adelante todos sus razonamientos, ni saca en las últimas consecuencias de ellos, que lo hubiesen llevado a un análisis en el que hubiera podido fácilmente suscitar toda la problemática de esta cuestión. En efecto, si él se muestra tan cauto, hay que suponer que, en caso de que ese desarme general que parece llenar todas sus ambiciones se llevase a cabo, no iba a pensar que los Estados podían fiarse unos de otros, en cuanto a la realización efectiva de tal desarme, ¿cómo comprobarlo, entonces? ¿Qué plan imaginar para vigilar su cumplimiento? Es decir, que si hubiese llegado más lejos en su razonamiento, éste le habría conducido irremediablemente a pensar en un sistema de control, que es justamente el punto clave del problema en la actualidad. Pero, en fin, hablar de control, y todavía más, sugerir algún sistema para llevarlo a efecto, habría sido ya proponer soluciones concretas, y Bentham no hace eso, sino que se limita a suscitar algo de su problemática, sin atreverse a proponer ninguna solución.

Hasta la Revolución Francesa, la idea de la paz universal y del desarme como medio de conseguirla o garantizarla, había encontrado acogida solamente en los filósofos y en otras mentes dedicadas a la mera especulación con las ideas, sólo desde ese momento empieza a preocupar seriamente a los que tenían en sus manos los destinos de los pueblos. Es verdad que antes se habían dado casos aislados, como el tratado de 1787 entre Inglaterra y Francia,<sup>17</sup> limitando mutuamente sus fuerzas navales; pero el movimiento en favor de la limitación o eliminación de los armamentos sólo toma amplitud con la difusión de las ideas de la revolución.

Claro que no dejan de darse modos curiosos en cuanto a la forma de interpretar la manera de realizar un desarme; así, por ejemplo, Napoleón, pensaba en imponer a Europa, una vez sometida a su dominio, una limitación de sus fuerzas armadas.<sup>18</sup> Era, simplemente, la imposición de una "pax napoleónica", en que solo el emperador tendría el derecho a mantener un fuerte ejército capaz de garantizar la paz entre todos los pueblos a él sometidos,<sup>19</sup> y solamente autorizados para conservar una pequeña fuerza. El ejército francés tendría entonces la misión que ahora se quiere que tenga la fuerza que se pretende crear para ponerla al servicio de las Naciones Unidas: imponer el respeto a la paz, y castigar a

---

<sup>17</sup> Hay que recordar también la llamada "convención Rush-Bagot" que, concluida unos años después del tratado de Gand, de 1814 (que ponía fin al conflicto angloamericano), impuso la desmilitarización de la frontera entre Canadá y los Estados Unidos: a) limitación del número de barcos de guerra en los grandes lagos, b) desarme de la frontera terrestre al oeste de dichos lagos.

<sup>18</sup> Ver, HANS WEHBERG: *La contribution des conférences de paix de la Haya au progrès du Droit International* (R. C. A., D.I., 1931, 37, 533), especialmente p. 542; y, OLOF HOIJER; *Op. cit.*, pp. 13-14.

<sup>19</sup> "Ce rêve d'autorité resserable étrangement à certaines conceptions pangermanistes sur la bienfaisance pacifique de la grande Allemagne, ou à certaines tendances mystiques anglo-saxones voyant dans une flotte très puissante le meilleur de faire regner sur un monde enfin pacifié l'ordre dans la tranquillité a condition, bien entendu, que cette flotte soit anglo-saxone et qu'on ne parle jamais d'une forte armée continentale de nature a contrabalancer et à faire obstacle à l'hégémonie bienfaisante anglo-saxone." OLOF HOIJER: *Op. Cit.*, p. 14),

los Estados que la perturben. Napoleón probó que estaba decidido a pasar de las palabras a la acción, y en Tilsitt impuso a Prusia la reducción de sus fuerzas armadas a un límite máximo de 42.000 hombres.<sup>20</sup>

Desde comienzos del siglo XIX, ya la política de desarme pasa a ser un objetivo, por lo menos aparente, de las grandes naciones. El zar Alejandro I de Rusia envía a Inglaterra a Novossiltzoff con instrucciones de preparar el camino para el establecimiento de un sistema de seguridad colectivo una vez que se terminase la lucha contra Napoleón.<sup>21</sup> El primer ministro Pitt juzgó, sin embargo, demasiado ambiciosas las pretensiones del zar, y se contentó con dar contestaciones vagas que deberían irse después adaptando a las circunstancias.<sup>22</sup> En una carta posterior del zar a lord Castlereagh, del 21 de marzo de 1816, precisa Alejandro sus propuestas, y las orienta hacia una reducción de las fuerzas armadas. La respuesta inglesa, orientada en un principio en el sentido de que Rusia debía haberse dirigido también a las otras potencias, exponía después todas las dificultades a que la realización de este plan podría dar lugar, y terminaba recomendando que se dejase a cada Estado el cuidado de reducir sus propias fuerzas armadas de acuerdo con sus necesidades. Eso era tanto como rechazar las propuestas rusas. El zar Alejandro vuelve a la carga realizando gestiones ante Austria, Prusia y Francia, cuyo único resultado fue el acuerdo de reducir las fuerzas de ocupación en Francia, en un quinto de su efectivo total.<sup>23</sup>

El movimiento pacifista comentaba a adquirir gran fuerza, y fue al calor de estas ideas como Luis Felipe<sup>24</sup> convocó en París una conferencia para establecer un plan de desarme, conferencia que no llegó a nada positivo. Se limitó a firmar un protocolo en que se hacía la platónica declaración de la necesidad de llegar al desarme general.<sup>25</sup>

Las declaraciones y los discursos, a veces en forma de intervención parlamentaria, se suceden de modo cada vez más frecuente sin que se traduzcan en nada práctico.<sup>26</sup>

En el primer Congreso de la Paz, celebrado en París en 1849, Víctor Hugo pronunció un célebre discurso, que se quedó en eso, y en el que, con su elocuencia habitual, dirigía un llamamiento a las naciones para que propiciaran el desarme, y profetizaba para un futuro próximo la creación de los Estados Unidos de Europa.

---

<sup>20</sup> Sin embargo, Napoleón, que disponía de un poderoso control, no pudo impedir que, a sus espaldas, Prusia formase e instruyese un ejército dos veces más poderoso.

<sup>21</sup> Para un comentario sobre las instrucciones secretas a Novossiltzoff, del 11 de septiembre de 1804, ver B. MIRKINE-GUETZEVITCH: L'influence de la Revolution Francaise sur le développement du Droit International dans l'Europe orientale (R.C.A.D.I., 1928, 22, 299), en particular p. 376; y OLOF HOIJER: Op. cit. p. 17.

<sup>22</sup> Sobre la acogida reservada por Inglaterra y por Pitt en especial al plan Czartcryski, ver CHR. LANCE: Op. cit., p. 359; CHARLES DUPOIS: Les antécédents de la Société des Nations (R. C.A.D.I., 1937, 60, 5), en las pp. 60 y 63; OLOF HOIJER: Op. cit., pp. 17 y ss.

<sup>24</sup> Para el proyecto de limitación a armamentos de Luis Felipe, ver, HANS WEHBER: Op. cit., p. 542.

<sup>25</sup> "Les soussignés (Inglaterra, Austria, Rusia, Prusia, Francia)... on reconnu avec une vive satisfaction, que les rapports d'union et de bonneharmonie heureusement établis entre les Puissances... rendent aujourd'hui possible l'adoption d'une mesure, qui forme l'objet des voeux les plus ardents de leurs gouvernements celle d'un désarmement general".

<sup>26</sup> Ver, CHR. LANCE: "Op. cit.". Cap. XIII a XVII; OLOK HOIJER: Op. cit., pp. 20 y ss.

Disraeli en la Cámara de los Comunes pedía, en 1856, que Francia e Inglaterra limitasen de mutuo acuerdo sus fuerzas armadas; y Napoleón III, que ya se había referido a este problema anteriormente, lanza un llamamiento a todas las naciones de Europa en un discurso del 5 de Octubre de 1863, cuya consecuencia iba a ser lanzar la idea de una conferencia internacional para discutir tal cuestión. La prevención con que las otras potencias recibieron la sugestión impidió toda acción y la realización de la conferencia.

Bismarck, que en principio había manifestado una aparente simpatía por la iniciativa tomada por Francia, proclama abiertamente su repulsa, después de la guerra de 1870.

Sin embargo, se iba produciendo un movimiento de opinión, principalmente en Francia, en favor de reducción de los armamentos. Los Congresos y conferencias siguen tomando posiciones antiarmamentista, en 1889, el XXIII Congreso de la Liga Internacional de la Paz y de la Libertad; en 1894, la Conferencia de la Unión Interparlamentaria; en 1896, el Congreso Universal de la paz, en Budapest.

Por fin, en 1898, el zar Nicolás II, creyendo que había llegado el momento de enfrentarse decididamente al problema, pide la convocación de una conferencia internacional. El conde Muravieff plantea oficialmente la cuestión a todas las potencias, en su famosa circular del 12-24 agosto de 1898; "...Poner un término a estos armamentos crecientes... tal es el deber supremo que se impone hoy a todos los Estados..."

En una segunda circular, del 30 de diciembre 1898-11 de febrero de 1899, el conde Muravieff fija de modo más preciso la posición del Ministerio de Asuntos Exteriores de Rusia, que puede resumirse en tres puntos a.) mantenimiento de las fuerzas armadas en su estado actual, lo cual, si bien tenía más posibilidades de ser aprobado por una conferencia eventual, significaba un retroceso respecto a las ideas de los pacifistas; b) estudio del derecho de guerra; y c) estudio de los medios pacíficos de solución de los conflictos internacionales.

Se celebra por fin la conferencia de la Paz de la Haya, de 1899,<sup>27</sup> en un ambiente del que puede ser una muestra el hecho de que Alemania hubiese enviado como representante suyo al barón von Stengel, enemigo declarado del pacifismo, y autor de un folleto titulado: La guerra para siempre, como medio de sanear las masas y de desarrollar el valor".

No vale la pena relatar nada de lo ocurrido en la conferencia, que no fue más que un regateo político, en que ninguna potencia quiso ceder en nada que pudiera disminuir sus ventajas sobre las otras, o prometer sus posibilidades de igualarlas. La tónica de las discusiones... y de los resultados, nos la da esta corta frase del informe relativo a la discusión sobre los cañones: "El presidente, comprobando que una gran mayoría es hostil a toda limitación, en lo que se refiere a los cañones, concluye, que sobre este punto, ya no hay lugar a discusión".

El fracaso de la primera Conferencia de La Haya en encontrar un sistema que pudiese permitir una reducción de los armamentos, no detuvo el movimiento en favor de ello. El 24 de octubre de 1904, y

---

<sup>27</sup> Sobre las Conferencias de la Haya de 1899 y 1907, tanto para lo relativo a su preparación como a su realización, ver, HANS WEHBERG: Op. cit.; OLOF HOIJER: Op. cit., pp. 27 y ss.; CHR. LANGE: Op. cit. pp. 402 y ss.; LEÓN BOURGEOIS: Pour la Société des Nations. París, 1909, en la primera parte estudia las discusiones en dichas conferencias, y en la segunda analiza los resultados; JAMES BROWN SCOTT: Rapports faits aux Conférences de Paix de La Haya de 1899 et 1907. Oxford, 1920.

como consecuencia de una gestión realizada ante el ex presidenta T. Roosevelt por una delegación de la Unión Parlamentaria que acababa de celebrar una reunión, el Secretario de Estado John Hay<sup>28</sup> envió una circular a las potencias invitándolas a reunirse en una segunda conferencia de La Haya para tratar de nuevo la cuestión del desarme. El momento no era propicio para ello, y cuando la guerra ruso-japonesa se terminó, Rusia arrebató la iniciativa a los Estados Unidos, al zar Nicolás II instrucciones a su embajador, el barón Rosen, de presentarse ante el ex presidente Roosevelt y comunicarle el propósito de su gobierno, de convocar una segunda conferencia de La Haya, "para completar los trabajos de la primera asamblea". Sin embargo, y considerando que el fracaso de la de 1899 en materia de desarme era suficiente, pero también porque, por razones políticas del momento, a Rusia no le interesaba atarse las manos en esa cuestión, no se mencionaba como objetivo de la segunda conferencia la reducción de las fuerzas armadas, y su finalidad quedaba claramente expresada en una nota que envió a las potencias, con fecha 3 de abril de 1907, indicando que las cuestiones que deberían ser sometidas a estudio eran las del arbitraje y las de las leyes de guerra. Los esfuerzos de la Gran Bretaña, que ya había manifestado previamente su intención de actuar en este sentido, de introducir la cuestión del desarme, no provocaron más que una platónica adhesión de los Estados Unidos y de España, y su inscripción en Acta Final de la Conferencia.

El fracaso de las dos conferencias de La Haya para resolver el problema del desarme, fue seguido por la habitual serie de intervenciones parlamentarias, principalmente por parte de diputados socialistas y de protestas de los movimientos pacifistas, sin que tales manifestaciones de la opinión pública ejerciesen ninguna influencia en los gobiernos, que lo único que hicieron fue proseguir con más fuerza la carrera de armamentos, que habría de llevar a las naciones inevitablemente a la Primera Guerra Mundial.

El fracaso de las anteriores tentativas muestra que el problema no había alcanzado el grado suficiente de madurez, o muestra quizá, lo que sería más grave todavía, que las naciones no actuaban más que por imperativos políticos, pretendiendo utilizar el desarme como un arma política, como un medio de mantener o de adquirir ventajas, y que no les interesaba cuando no servía a sus fines. De todas formas, los debates en La Haya tuvieron el mérito de mostrar la complejidad del problema.

La Primera Guerra Mundial, coronación rotunda del fracaso de todos los intentos anteriores,<sup>29</sup> iba a permitir, al crearse a su terminación la Sociedad de Naciones, plantear toda esta cuestión sobre bases nuevas, sobre las bases de una organización internacional, primer intento de hacer realidad los sueños de tantos utopistas. Pero las excesivas esperanzas depositadas en esa organización, iban a hacer que el nuevo desencanto fuese más cruel todavía.

## Capítulo II. La cuestión del desarme en la época de la Sociedad de Naciones

---

<sup>28</sup> JOHN HAY es el mismo que años antes había dicho: "Hasta ahora, nos falta en derecho internacional un procedimiento para hacer respetar el derecho. Hasta que un método de control internacional sea encontrado, ninguna nación civilizada tiene el derecho de proceder al desarme... Nuestra voz cuenta para la paz, porque nosotros no tenemos la guerra" (Citado por OLOF HOIJER: *Op. cit.*, p. 72).

<sup>29</sup> Sobre la posición de que la carrera de armamentos fue una de las causas principales de la Primera Guerra Mundial, ver SHOT WELL & SALVIN: Lessons on Security and Disarmament, Carnegie-Endowment for International Peace, New York, 1949, 149 pp.; especialmente pp.10 y ss.

La Sociedad de Naciones,<sup>30</sup> lo mismo que, más tarde, su sucesora, la Organización de Naciones Unidas, daría un marco institucional en el que el problema del desarme podría ser resuelto con más facilidad. En efecto, permitía un contacto más o menos permanente entre los representantes de los Estados y establecía, además, sistemas y reglamentaciones para la solución de conflictos de orden menor, aumentando con ello las posibilidades, si no de llegar a un acuerdo, por lo menos, de intentarlo.

Que la Sociedad de Naciones haya fracasado en la solución de este problema, como ha fracasado hasta ahora la ONU, es algo que no puede ser reprochado a las organizaciones mismas, sino a los Estados miembros pues tales organizaciones no son entes abstractos sino que están formados por los Estados, y no fue la SDN, ni es la ONU, más que lo que los Estados miembros y, principalmente, las grandes potencias, quieran que sean. La inactividad, el fracaso, cuando alguna actividad hubo, hay que atribuirlo a los intereses ocultos, a la cobardía, a veces, de las grandes potencias, que no quisieron utilizar todos los recursos que el pacto ponía a su disposición.

Sección I. El Pacto de la SDN.- Las disposiciones relativas al desarme, están fundamentalmente contenidas en el artículo 8; pero éste hay que ponerlo en relación con el artículo 23, párrafo d, y con el artículo 9.<sup>31</sup>

Comienza el artículo 8, con una declaración de principios: "Los miembros de la sociedad reconocen que el mantenimiento de la paz exige la reducción de los armamentos nacionales a un mínimo compatible con la seguridad nacional y con la ejecución de las obligaciones internacionales impuestas por una acción común" (párrafo 1.)

Luego continúa precisando más el contenido de tales disposiciones y dando normas para su cumplimiento: el Consejo preparó los planes de esta reducción, teniendo en cuenta la situación geográfica y las condiciones especiales de cada Estado, (párrafo 2); pero estableciendo la obligación de proceder a un nuevo examen de los planes, e incluso a una revisión de ellos, si se considerase necesario, en períodos de 10 años como mínimo (párrafo 3.).

Cuando los gobiernos de los respectivos Estados hubiesen aprobado las reducciones de armamentos de acuerdo con las sugerencias del Consejo, no podrían sobrepasar el límite fijado sin el consentimiento del mismo Consejo, (párrafo 4.)

---

<sup>30</sup> Sobre la Sociedad de las Naciones y el desarme, en general, ver, LOUIS DE BROUCKERE: Lee travaux de la Société des Nations en matière de désarmement (R.C.A.D.I., 1928, 25, 365); MIROSLA S GONSIOROWSKI: Société des Nations et Problème de la Paix, París, 1927; P. T. FURUKAKI: The League of Nations and World Peace, Tokio, 1925; CHS. LANCE: "La Société des Nations et le Problème des armements", en Les origines et l'oeuvre de la Société des Nations de Munch, Copenhague, 1924; A. MERIGNAC: "Le désarmement, les traités de paix de 1919-20, la conférence de Washington de 1921-22", Revue Générale de Droit International. 1922; HANS WEHBERG: "La limitation des armements dans le passé et après le pacte de la Société des Nations", Revue Générale de Droit International. 1921.

<sup>31</sup> También hay que recordar el art. 1, párrafo 2, relativo a la admisión de nuevos miembros, que establece como condición - "que dé garantías efectivas de su intención sincera de observar sus compromisos internacionales y que acepte el reglamento establecido por la Sociedad en lo relativo a sus fuerzas y sus armamentos militares, navales y aéreos."

El párrafo 5 se refiere a las medidas tendientes a evitar, a algunos Estados no fabricantes de municiones y materiales de guerra, los inconvenientes que pudiesen surgir del hecho de la fabricación de tales productos, por entidades o personas privadas.

En el párrafo 6 se establece el compromiso de intercambio, entre los miembros de la Sociedad, de todas las informaciones relativas a sus armamentos, programas militares e industrias de posible utilización para la guerra.

De acuerdo con el artículo 23, párrafo d, la Sociedad se encargaría "del control general del comercio de armas y municiones con los países en que el control de este comercio es indispensable al interés común". ¿Qué valor jurídicamente obligatorio puede darse a las disposiciones que acabamos de señalar?<sup>32</sup> En nuestra opinión, los cinco primeros párrafos están condicionados a la decisión que tome el consejo en cuanto a su aplicación. Es verdad que el párrafo 1 expresa el acuerdo de los miembros de la Sociedad para reconocer la necesidad de la limitación de los armamentos, pero lo expresa de un modo que sólo puede concedérsele valor programático, mientras el Consejo no prepare los planes de esa limitación. No puede hablarse entonces de estricta obligación de limitar los armamentos y entender que tal obligación está contenida en el párrafo primero, como algunos juristas han sostenido. Lo mismo ocurre con las otras disposiciones del mismo artículo, excepto las contenidas en el párrafo 3, que están condicionadas a que los planes de desarme sean efectivamente realizados (pues no se puede revisar lo que no existe), y en el párrafo 6. Este último sí fija una obligación jurídica la de proceder al intercambio de información? sin embargo, su carácter vago e impreciso no permite darle mucha importancia. En efecto, ¿cómo se procederá al intercambio de información?; "de la manera más franca y más completa", no son términos muy claros sobre todo si no se dice cómo se va a comprobar que los Estados están actuando en ese modo. ¿O van a tener que fiarse de la buena fe recíproca? si buena fe existiese en las relaciones internacionales, sobrarían todas estas disposiciones sobre el desarme. El artículo 9 creaba una Comisión permanente consultiva, cuya misión era la de "dar al Consejo su opinión sobre la ejecución de las disposiciones de los artículos 1 y 8 y, de un modo general, sobre las cuestiones militares, navales y aéreas".

Esta Comisión que fue creada por el Consejo, se componía de un representante militar, un representante naval y un representante aéreo, nombrados por cada Estado representado en el Consejo. En caso necesario, esos delegados constituían tres subcomisiones (militar, naval y aérea).

La misión de esta Comisión era dar opiniones al Consejo sobre la ejecución del artículo 8 (especialmente destinados a la cuestión de los armamentos), y del artículo 1, párrafo 2 (armamentos de los Estados que no formaban parte de la Sociedad y que eran admitidos en ella). La última vez que esa Comisión fue convocada, en septiembre de 1932, lo fue para dar su opinión sobre los armamentos del Irak, en el momento de la entrada de este Estado a la sociedad de Naciones.

En fin, el Pacto no ofrece gran ayuda para resolver este problema. Lo único positivo es el prestar un marco institucional, como hemos señalado, para proceder a la discusión, pero sin fijar de antemano las líneas ni los límites de la discusión, ni siquiera principios generales lo suficientemente claros y precisos como para imponer una dirección a los debates y orientarlos por camino seguro. En el fondo, todo ha sido dejado a los Estados.

Aparte las disposiciones del Pacto, hay también otras contenidas en diversos tratados, que preveían el establecimiento de un sistema de investigación de los armamentos de ciertos países. Estas investigaciones podían ser ordenadas por el Consejo de la SDN, si lo decidía la mayoría de ese órgano,

---

<sup>32</sup> Para una discusión sobre el carácter obligatorio del artículo 8, ver, DE BROUCKERE: *Op. cit.*, p. 392 y ss.

conforme al artículo 213 del Tratado de Versalles (159 del Tratado de Saint Germain, 143 del Tratado de Trianon, y 104 del Tratado de Neuilly).

Sección II. Los trabajos sobre el desarme en la SDN. Considerando con justeza, en nuestra opinión, que el problema del desarme no era una cuestión totalmente independiente, sino que tenía implicaciones de carácter político, social y económico, que convenía examinar detenidamente antes de preponer ningún plan de desarme, y antes de entrar en el estudio de fondo de cualquier proyecto destinado a tal fin, la primera Asamblea de la SDN<sup>33</sup> creó, en 1920, una "Comisión Temporal Mixta" encargada de estudiar tales cuestiones conexas.

Esta Comisión funcionó hasta el año 1924, y en -ese periodo examinó la cuestión del desarme en relación con el problema de la seguridad colectiva, que -preocupaba profundamente a algunos Estados.

Como resultado de los trabajos de la Comisión, se presentó a la Asamblea, en septiembre de 1923, un proyecto de Tratado de Asistencia mutua,<sup>34</sup> que, aunque había recibido 18 adhesiones de principio, no fue adoptado por la quinta Asamblea, en septiembre de 1924, a la cual había sido sometida. En ese proyecto podían distinguirse tres puntos principales: a) medios para designar un agresor eventual, b) obligación de asistencia a los Estados agredidos, y c) acuerdos de asistencia en el cuadro continental.

No corrió mejor suerte el "Protocolo de Ginebra",<sup>35</sup> plan de organización de la paz, que aunque fue adoptado por la Asamblea, el 2 de octubre de 1924, y fue firmado por catorce Estados, tuvo que ser abandonado cuando se comprobó en la Asamblea de 1925 que no recibiría la adhesión general, particularmente de algunas grandes potencias.

Este proyecto, conocido por el nombre de Protocolo de Ginebra, trataba de dar una solución de conjunto a los problemas de solución pacífica de conflictos, seguridad y desarme.<sup>36</sup> En el Protocolo de Ginebra se había previsto principalmente: 1) prohibición del recurso a la guerra, 2)

---

<sup>33</sup> Sobre la segunda y tercera Asamblea, ver, JACQUES DUMAS: "La deuxième Assemblée de la Société des Nations et sa féconde activité". La Paix par le Droit (P.D.), 1921, y Les résultats pratiques de la troisième Assemblée de la Société des Nations. París, 1923.

<sup>34</sup> ERIGH: "Les rapports entre le pacte de la Société des Nations et le projet de traite d'assistance mutuelle", Revue de Droit Internationale. 1924; WALTER SCHUCKING: Garantiepakt und Rüstungsbeschränkung, Berlín, 1924; MARCEL SIBERT: La question de la garantie et la reduction des armements terrestres a la quatrieme Assesiblée de la Société des Nations, Paris, 1923.

<sup>35</sup> Ver, BAKER; The Geneva protocol for the pacifie settlement of International disputes. London, 1925; ERICH: "Le protocolo de Génève", Revue de Droit International. 1924; H- W. HARRIS The meaning of the protocol, London, 1925; A. MENFELSSOHN BARTHOLDY: Pakt un Protokoll, Stuttgart, 1925; D.-H.MILLER: "The protocol of Geneva and the german searicity proposal", Revue de Droit International. 1925; F. POLLOCK: The covenant and the protocol, 1924; H. RAUCHBERG: Der Genfer Friedenspretokoll. Praga, 1925.

<sup>36</sup> La intención del protocolo aparece muy clara en un párrafo del informe de Benes y Politis: "La réduction des armements, demandée par le Pacte, et exigée par la situation du monde actuel nous amenait a poser la question de la sécurité comme complement nécessaire du désarmement".

establecimiento de un método de determinación de la agresión, 3) obligación de aplicación de sanciones contra el agresor, 4) todos los conflictos serían resueltos por una decisión obligatoria: a) de la Corte Permanente de Justicia Internacional, b) del Consejo de la Sociedad de Naciones, cuando se hubiera logrado en él unanimidad, y c) de una comisión arbitral.

El 12 de diciembre de 1925, el Consejo creó, a ruegos de la Asamblea, la llamada Comisión Preparatoria de la Conferencia del Desarme, formada por representantes de algunos Estados miembros y no miembros de la Sociedad. Su misión sería la de hacer los estudios preliminares sobre la reducción y limitación de los armamentos, con vistas a preparar el camino a la convocación de una Conferencia sobre este fin.

Esta Comisión, que se separó definitivamente el 9 de diciembre de 1930, preparó un Proyecto de convención sobre la reducción y limitación de los armamentos, y un informe final.

El 2 de febrero de 1932, y con la participación de sesenta y un Estados, se declaró abierta en Ginebra la Conferencia que iba a bordar el problema del desarme,<sup>37</sup> atrayendo por mucho tiempo la atención del mundo intranquilo, cuya creciente ansiedad, aumentada por las circunstancias cada vez más graves por las que atravesaban las relaciones internacionales, no encontraría en Ginebra más que una débil y corta esperanza que muy pronto se convertiría en desengaño.

La Conferencia constituyó dos órganos esenciales: a) la Comisión General, compuesta de un representante de cada delegación, de su presidente, del vicepresidente y del rapporteur; b) la Oficina, integrada por el presidente de la Conferencia, catorce vicepresidentes de la conferencia, el vicepresidente de la Comisión General, y los presidentes de las cuatro comisiones siguientes: armamentos terrestres, armamentos navales, armamentos aéreos, gastos de defensa nacional.

Una serie de proyectos fueron sometidos a estudio por diferentes delegaciones. Entre ellos, consideramos interesante exponer las tendencias manifestadas en ellos por los de cuatro delegaciones: Francia, Polonia, la URSS y los Estados Unidos de América.

La delegación francesa presentaba una proposición<sup>38</sup> tendiente a "poner a disposición de la SDN la aeronáutica civil y la aviación de bombardeo, así como ciertos materiales terrestres y navales; a la creación de una fuerza internacional preventiva y represiva; a las condiciones políticas de dichas medidas; en fin, a nuevas reglas de protección de las poblaciones civiles". Al mismo tiempo, y en el capítulo final de la propuesta (el V), se refería a las condiciones de organización de la paz, puesto que consideraba, y muy justamente, que el desarme no sería posible sin la realización de ciertas condiciones previas que crearan un ambiente político sano y seguro. Para ello señalaba qué condiciones creía indispensables: obligación del arbitraje, definición del agresor, garantías respecto a la decisión rápida del poder que dispone de la fuerza, conformidad de la acción de ese poder con las reglas de una ley internacional todavía insuficientemente desarrollada, pero cuyo elemento fijo y contractual está expresado por los tratados y los pactos, y, finalmente, control internacional de la reglamentación de los armamentos. La posición francesa giraba, entonces, en torno a dos puntos: a) control internacional de la realización del desarme, y b) creación de una fuerza de policía internacional capaz de garantizar el respeto al derecho.

---

<sup>37</sup> Ver, C. LOOSLI-USTERI: Geschichte der Konferenz für die Herabsetzung und die Begrenzung der Rüstungen, Zurich, 1940; A. CHAUMEIX: "La reduction des armements", L'Esprit International, Paris, No. 26, Abr. 1933, p. 179.

<sup>38</sup> Conf. D. 55.

La propuesta polaca<sup>39</sup> fue presentada el 13 de febrero de 1932. Su originalidad residía en que buscaba el desarme moral, es decir, "la creación de una atmósfera de confianza mutua", entre las naciones, viendo en ello el mejor medio de favorecer y facilitar los trabajos de la Conferencia de Ginebra. Se trataba de medidas que los gobiernos podrían tomar para difundir a través de la prensa, la radio,<sup>40</sup> el cine y el teatro, para incluir en todos los grados de la enseñanza, y para integrar en las legislaciones nacionales, el espíritu de mutuo respeto y de buena armonía entre los pueblos.

Conforme a los deseos del gobierno polaco, se encargó a un sub-comité de la Comisión política el estudio del problema, y la redacción, con ayuda de la Secretaría y del Instituto Internacional de Cooperación intelectual, de un acta que debería ser insertada en la Convención final de la Conferencia.

Las proposiciones soviéticas,<sup>41</sup> presentadas el 19 de febrero de 1932, estaban basadas en las anteriormente hechas a la Comisión preparatoria,<sup>42</sup> donde, después de haber visto fracasar su plan de desarme general y completo, habían presentado otro de reducción proporcional y progresiva de los armamentos. Sin embargo, al someter este plan a la Conferencia de Ginebra, le hacían ciertas enmiendas concebidas para beneficiar a la URSS. Entre ellas, una de las más interesantes es la que establecía que debían considerarse globalmente, dentro de los límites máximos señalados, las fuerzas de los Estados que hubieran concluido entre ellos alianzas o acuerdos de asistencia militar mutua en caso de conflictos armados. A primera vista esta disposición podría parecer justa: en efecto, tales países dispondrían, en caso de conflicto, no sólo de sus propias fuerzas, sino también de las fuerzas de los otros países con los cuales habían celebrado tratados de asistencia mutua; de donde resultaría que habría que considerar a su disposición, no sólo sus propias fuerzas armadas, sino también las de esos otros Estados, que tenían compromisos con ellos. Presentada en un momento de aislamiento político y militar de la URSS, su propuesta estaba claramente dirigida a anular la ventaja temporal de los pequeños países vecinos suyos, que pudieran haber celebrado entre sí convenios de asistencia militar, y a conservar la ventaja que le daba su mayor disponibilidad en hombres y en recursos. Por otra parte, si se examinaba más cuidadosamente el proyecto, se vería que la ventaja estaba del lado de las grandes potencias, la URSS entre ellas; pues si sobre el papel se encontraba incrementada la potencia de los Estados débiles por las alianzas que hubieran podido contraer, no hay duda ninguna que tales alianzas tienen un carácter inestable y muchas veces poco seguro. En no pocas ocasiones los Estados dudan en aplicar, o se niegan terminantemente a hacerlo, los pactos de ese tipo cuando llega el momento; mientras que los grandes Estados, que tienen fuerza propia, no tienen que preguntarse o preocuparse acerca del posible funcionamiento de pactos internacionales.

El 25 de abril de 1932, la delegación soviética presenta nuevas propuestas complementarias,<sup>43</sup> en respuesta a una resolución de la Comisión General,<sup>44</sup> según la cual la reducción de los armamentos debería

---

<sup>39</sup> Conf. D. 76. A este respecto hay que tener en cuenta también, el memorándum enviado por el ministro de asuntos exteriores polaco, al Secretario General de la SDN, el 17 de septiembre de 1931, y que fue comunicado a los gobiernos Invitados a la conferencia (C. 602. M.240.1931.K.) (Conf. D. 16).

<sup>40</sup> El 23 de septiembre de 1936 fue concluida, bajo los auspicios de la SDN, una convención Internacional sobre el empleo de la radiodifusión en Interés de la paz.

<sup>41</sup> Conf. D. 82.

<sup>42</sup> Conf. D. 87; ¿estas habían sido hechas el 23 de marzo de 1928.

<sup>43</sup> Memorándum contenido en el documento: Conf. D. 117.

<sup>44</sup> del 20 de abril del mismo año.

realizarse teniendo en cuenta un mínimo compatible con la seguridad nacional, la situación geográfica y las condiciones especiales de cada Estado. Con base en ello, la URSS propone, y no es difícil ver en qué medida sus propuestas tienen en cuenta las condiciones particulares de la URSS, que se preste atención a ciertos factores, como la superficie del territorio, extensión de las fronteras de tierra y mar, comunicaciones entre las diferentes cuencas marítimas y alejamiento relativo de estas cuencas, número de puertos de mar y facilidad comparativa del bloque de las salidas marítimas, alianzas militares entre el país examinado y otros Estados, situación de las relaciones políticas con los otros países, principalmente existencia de relaciones normales con éstos, estado de seguridad desde el fin de la primera guerra mundial; a saber, ¿el país examinado ha sido durante este período, invadido por fuerzas armadas extranjeras, para, a) intervenir en sus asuntos internos, para organizar o para sostener una guerra civil, b) separar de él una parte de su territorio, c) cualquier otro fin? etc. etc.

De modo evidente, las propuestas soviéticas estaban dirigidas a orientar el problema del desarme a una posición en que fuese a reforzar su peculiar situación política.

La delegación de los EEUU presenta, el 19 de febrero de 1932, un memorándum<sup>45</sup> con una serie de sugerencias "que no son exclusivas" ni están destinadas "a constituir un plan absolutamente completo", según manifiesta en el mismo memorándum. Después de referirse a la posibilidad de prolongación de los acuerdos navales de Washington y de Londres, se muestra favorable a una reducción de las cifras adoptadas en dichos acuerdos sobre el tonelaje marítimo permitido a cada potencia signataria.

Propugna luego la abolición total de los submarinos, en lo cual hay que ver el punto de vista de una gran potencia interesada en suprimir un arma que, como el submarino, es, por su relativamente escaso costo, el arma por excelencia de las pequeñas potencias. Por otra parte, se declara en favor de la abolición total de las armas químicas y bacteriológicas así como del establecimiento de restricciones especiales para los carros de asalto y la artillería pesada móvil.

Respecto a los efectivos de las fuerzas armadas, propone que se mantenga el contingente necesario para hacer respetar el orden interno, y un contingente "razonable" para la defensa nacional. Termina declarando su disposición a examinar la posibilidad de limitar los gastos para material de guerra, como medio complementario a la limitación directa, por considerar que podría ser útil impedir una carrera cualitativa de armamentos, cuando la limitación cuantitativa hubiera sido definitivamente realizada.

El 22 de junio de 1932, Mr. Gibson hace, en nombre de los EEUU, una exposición de las directivas del presidente Hoover a la delegación americana<sup>46</sup> en la Conferencia de Ginebra. Se observa en ellas la preocupación por reducir los gastos militares, provocada, sin duda ninguna, por la gran crisis económica, que todavía hacía sentir sus efectos. Al referirse a las fuerzas terrestres, precisa más el contenido de las propuestas hechas en el memorándum anterior, y propone la reducción de un tercio de los efectivos del ejército terrestre, excluidas las fuerzas llamadas de policía, es decir, las fuerzas necesarias para mantener el orden interno.

Respecto a las fuerzas aéreas solicitaba la abolición de los aviones de bombardeo y la prohibición completa de los bombardeos aéreos. Propone también una reducción del número y tonelaje de las unidades navales.

---

<sup>45</sup> Conf. D. 85.

<sup>46</sup> Conf. D. 126.

La Conferencia se pronunció, el 23 de julio de 1932, en favor de una reducción sustancial de los armamentos mundiales, declarándose, además, favorable a la prohibición de los bombardeos aéreos, y de las armas químicas, incendiarias y bacteriológicas. Por otra parte, establecía también una distinción entre armas "defensivas" y "ofensivas" que debían (estas últimas) ser suprimidas. Se decidió también que debería ser creada una Comisión permanente del desarme, para vigilar la aplicación de una futura convención sobre esa materia.

La conferencia proseguía sus trabajos en medio de crecientes dificultades políticas. Alemania abandonó la reunión y sólo se reintegró a ella cuando se reconoció el principio de igualdad de derechos, en un régimen que significase para todas las naciones la seguridad. El conflicto de Mukden, el del Chaco, y el que oponía Colombia y Perú (Leticia) venían a complicar más el panorama de la situación internacional.

La delegación británica sometió un proyecto de convención<sup>47</sup> que fue adoptado en primera lectura, como base de la futura convención, pero a reserva de que antes de la segunda lectura, los gobiernos se esforzasen mediante conversaciones, en reducir las dificultades políticas. Ese acuerdo no fue logrado, y la conferencia arrastró una vida lánguida, haciendo y deshaciendo proyectos que no llevaron a ningún resultado positivo.

La razón fundamental del fracaso rotundo de esa Conferencia hay que encontrarla en el hecho de que todas las naciones, sin excepción, buscaron únicamente sus ventajas individuales, la consolidación de sus posiciones, y ninguna tenía el sincero deseo de asegurar el éxito de la reunión, si para ello hubiera tenido que ceder un ápice. En tales condiciones era irremediable el resultado negativo, que ni siquiera tuvo el mérito de ofrecer una lección a los Estados, que continuarían después cometiendo los mismos errores y convocando conferencias que, por falta de base, se hundían en el fracaso.<sup>48</sup>

Sección III. Al margen de la Sociedad de Naciones. Fuera del cuadro de la organización internacional se han desarrollado una serie de esfuerzos paralelos que intentaban complementar y suplir los realizados en el seno de la SDN. Aunque a menudo esos esfuerzos no estaban dirigidos concretamente a resolver el problema del desarme, interesa dejar constancia aquí de ellos, porque enfocaban cuestiones como las de la seguridad colectiva, renuncia a la guerra o medios de solución pacífica de los conflictos, todas ellas íntimamente conectadas con el problema del desarme, y cuya solución habría contribuido esencialmente a despejar el camino para un arreglo sobre la reducción y limitación de los armamentos:

Párrafo 1. La limitación de los armamentos navales. Fue objeto del Tratado Naval de Washington de 1922<sup>49</sup> y del Tratado Naval de Londres de 1930, Por el primero, los Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y el Reino Unido se pusieron de acuerdo para establecer una limitación de sus navíos de línea y de los portaaviones.

---

<sup>47</sup> El 16 de marzo de 1933.

<sup>48</sup> La conferencia del desarme se ocupó también de cuestiones relativas a la seguridad independientemente de los trabajos anteriormente realizados por el Comité de Arbitraje y Seguridad creado por la Comisión preparatoria del desarme. Sobre la cuestión de la seguridad ver: M. SIBERT: "La sécurité internationale et les moyens proposés pour l'assurer de 1919 a 1925", *Revue Générale de Droit International*. 1925; M. BOURQUIN: Le problème de la sécurité Internationale (R.C.A.D.I., 1934, 49, 473); M.A. HEILPERIN: La coopération internationale et la sécurité collective (R.C.A.D.I., 1939, 68, 331).

<sup>49</sup> Ver, L. DE BROUCKERE: *Lea travaux de la SDN...* p. 385.

Por el Tratado de Londres, los Estados Unidos, el Japón y el Reino Unido acordaron limitar sus cruceros, sus destructores y sus submarinos; además, las potencias que habían formado el Tratado de Washington acordaron no reemplazar, en el período 1930-1936, el tonelaje de los barcos de línea que, según los términos del Tratado de Washington, tenían derecho a construir.

Otro acuerdo, anglo-alemán del 18 de junio de 1935, fijaba para el futuro, y de manera permanente, las fuerzas navales alemanas, en un 35% de las de los países de la Commonwealth considerados en su conjunto. Tal proporción se aplicaba a todos los navíos de guerra, excepto a los submarinos.<sup>50</sup>

El 25 de marzo de 1936, el Tratado Naval de Londres fue firmado por la Commonwealth, excepto la Unión Sudafricana e Irlanda, por los Estados Unidos y Francia.<sup>51</sup> Entró en vigor el 29 de julio de 1937, e Italia presentaría su adhesión el 2 de diciembre de 1938. En este tratado se acordaba una limitación del tonelaje máximo y del calibre máximo de las diversas categorías de navíos de guerra, previendo además la notificación previa y el intercambio de información para todas las construcciones y modificaciones de los programas. Debía permanecer en vigor hasta el 31 de septiembre de 1942; pero fue declarado suspendido en septiembre de 1939, con motivo de la iniciación de las hostilidades de la segunda guerra mundial.

Este tratado de Londres (el de 1936) establecía una limitación de carácter cualitativo; los dos otros Tratados, el de Washington de 1922, y el de Londres de 1930, que establecían una limitación cuantitativa, expiraron el 31 de diciembre de 1936, excepto la parte IV del Tratado de Londres de 1930, que se refería a la acción de los submarinos contra los navíos de comercio en tiempo de guerra, parte a la cual se adhirieron la Commonwealth, los Estados Unidos, Francia, Japón e Italia, y que debía permanecer en vigor indefinidamente. Como resultado de una invitación dirigida por el Reino Unido a todas las potencias no signatarias (de acuerdo con una petición que le hicieron las potencias signatarias) para que presentaran su adhesión a él, definitivamente, y sin limitación de duración, entraron en él (hasta marzo de 1939) cuarenta y ocho potencias.

Otros acuerdos navales, anglo-alemán y anglo-soviético fueron concluidos el 17 de julio de 1937, con base en el de Londres de 1936 y con la inclusión de ciertas reservas. Entraron en vigor el 4 de noviembre de 1937.

El acuerdo naval anglo-polaco fue firmado el 27 de abril de 1937, y entró en vigor el 22 de noviembre de 1938.

El Reino Unido, Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia firmaron un acuerdo semejante el 21 de Diciembre de 1938, conteniendo el protocolo mencionado a continuación, y que debía entrar en vigor una vez ratificado por todos los Estados signatarios.

Los protocolos al Tratado Naval de 1936 y al acuerdo naval anglo-soviético de 1937, fueron firmados el 30 de junio de 1938. Entraron en vigor en el momento de su firma, y hacían pasar de 35,000 a 45,000 toneladas el desplazamiento tipo superior de los barcos de línea.

Otro protocolo al acuerdo naval anglo-polaco de 1938, fue firmado el 22 de julio de 1938 y entró en vigor al mismo tiempo que el tratado, en la fecha indicada anteriormente.

---

<sup>50</sup> En este punto, Alemania tenía derecho a la igualdad con la Commonwealth Británica.

<sup>51</sup> London naval Conference (dep. of State pub. 896) Washington, Govt. prt. off., 1936, pp. VII, 444. Con el informe de la delegación americana y el texto del tratado naval de Londres de 1936.

Párrafo 2. La prohibición de la guerra química y bacteriológica<sup>52</sup>. La primera Conferencia de la Haya, de 1899, había adoptado una declaración<sup>53</sup> prohibiendo la utilización de proyectiles especialmente destinados a difundir gases. Esta disposición fue recogida y completada en los Reglamentos de La Haya en sus artículos 23 (a) y 23 (e).

Todos los tratados de paz subsiguientes a la Primera Guerra Mundial, contienen una disposición análoga a la del artículo 171, párrafos 1 y 2 del Tratado de Versalles: "dado que está prohibido el empleo de gases asfixiantes, tóxicos o similares, así como de todos los líquidos, materias o procedimientos análogos, la fabricación e importación de ellos quedan rigurosamente prohibidas a Alemania".

"Lo mismo ocurre con el material destinado especialmente a la fabricación, a la conservación o al uso de dichos productos o procedimientos."

Este artículo 171 significaba entonces, no sólo una prohibición a Alemania, sino también, y éste es el aspecto más importante, la constatación de que la utilización de métodos de guerra química o bacteriológica se encontraban ya prohibidos para todos los Estados, y el Tratado de Versalles se limitaba a recoger, una regla de carácter general ya en vigor.<sup>54</sup>

Este reconocimiento de la prohibición de la guerra química como algo ya establecido, se encuentra de nuevo en el Tratado concluido en Washington el 6 de febrero de 1922. El artículo 5 está concebido en los siguientes términos: "El empleo en tiempo de guerra de los gases asfixiantes, tóxicos o similares, así como; de cualesquiera líquidos, materias o procedimiento análogos, habiendo sido condenados a justo título, por la opinión universal del mundo civilizado y habiendo sido formulada la prohibición de su empleo en tratados de los que forma parte el mayor número de naciones civilizadas. Las potencias signatarias, con el fin de hacer reconocer universalmente como incorporada al derecho de gentes esta prohibición, que se impone igualmente en la conciencia y en la práctica de las naciones, declaran reconocer esta prohibición, convienen en considerarse como ligadas entre ellas a este respecto, e invitan a todas las otras naciones civilizadas a adherirse al presente acuerdo."

La conveniencia de concluir un nuevo tratado en la materia, de acuerdo con la propuesta de Urrutia, fue discutida en comisión, y sometida a la III Asamblea que no se decidió a ello y pidió al Consejo que recomendase "a los Estados miembros de la SDN y a las otras naciones que prestasen su adhesión al Tratado concluido en Washington el 6 de febrero de 1922..."

En el curso de la Conferencia sobre el comercio internacional de armas, celebrada en Ginebra en 1925, y de la que nos ocuparemos más adelante, se abordó también el estudio de la guerra química, al provocar la discusión sobre esta materia la delegación de los Estados Unidos. Se firmó un protocolo en que se reafirmaba la prohibición de la guerra química en los términos anteriormente señalados, y se

---

<sup>52</sup> Ver VAN EYSINGA: La guerre chimique et le mouvement pour sa repression (R.C.A.D.I., 1927, 16, 329).

<sup>53</sup> 29 de Julio de 1899.

<sup>54</sup> "Le traité de Versailles ne le prohibe pas (les procédés de guerre chimique), il se contente de constater l'existence - d'une prohibición préexistante, dont cette constatation certifie et accroît la valeur". (En BROUCKERE: Les travaux de la SDN..., p. 397).

extendía dicha prohibición a la guerra bacteriológica. Este protocolo ha sido ratificado hasta la fecha por más de cuarenta Estados.

En fin, queremos señalar que el proyecto de Convención preparado por la Comisión Preparatoria para ser sometido a la Conferencia para la Reducción y la Limitación de los Armamentos celebrada en Ginebra, dedicaba su Parte V, de un solo artículo (el art. 39) a la guerra química y bacteriológica.<sup>55</sup>

En su informe final, la Comisión preparatoria amplía el alcance de este artículo, al estimar que las armas químicas o bacteriológicas no deberían ser utilizadas, ni siquiera como medida de represalia.<sup>56</sup>

Párrafo 3. Los Acuerdos de Locarno.<sup>57</sup> La convicción de que un acuerdo general o simplemente a la escala continental, sobre la seguridad colectiva estaba todavía muy lejos de ser realizado,<sup>58</sup> hizo que en Europa se concentrasen los esfuerzos en el plano regional, para la conclusión de un pacto que garantizase las fronteras occidentales de Alemania. El resultado fue la conclusión del tratado de garantías mutuas, firmado el 16 de octubre de 1925 en Locarno, y conocido como Pacto Rhenano. Los cinco Estados signatarios eran: Alemania, Italia, Inglaterra, Francia y Bélgica. Se había previsto en él, la intervención del Consejo de la SDN, y pueden distinguirse los puntos siguientes en su contenido: a) un compromiso de no agresión, por parte de Alemania contra Bélgica o Francia; y por parte de Francia y Bélgica contra Alemania; b) Gran Bretaña e Italia garantizaban la inviolabilidad de las fronteras germano-belga y germano-francesa contra una agresión que viniese de cualquiera de los lados.

Como complemento se firmaron cuatro tratados bilaterales de arbitraje entre Alemania, por una parte, y, por la otra, Bélgica, Francia, Checoslovaquia y Polonia. El Tratado de Locarno fue denunciado por Alemania el 8 de marzo de 1936, y los esfuerzos tendientes a sustituirlo por otro nuevo no dieron ningún resultado.

Párrafo 4. La fabricación y el comercio internacional de armas, y la Convención del 17 de junio de 1925. El artículo 8 del Pacto, en su párrafo 5, se refería a esta cuestión: "Considerando que la fabricación privada de municiones y de material de guerra provoca grandes objeciones, los miembros de la Sociedad encargan al Consejo que sugiera las medidas necesarias para evitar sus perniciosos efectos, teniendo en

---

<sup>55</sup> "Les Hautes Parties contractantes s'interdisent, sous -condition de réciprocité, l'emploi a la guerre de gaz asphyxiants toxique ou similaires, ainsi que de toutea liquides, matières ou procedes analogues.

Ellea s'interdiesent de facon absolue l'emploi de tous moyens de guerre batériologiques" (Art. 39 del proyecto de convención).

<sup>56</sup> Ver el párrafo 221 del "Rapport de la Commission préparatoire de la Conférence du désarmement", en el documento c.690. M.289.1930.E. (C.P.D.295 (1)).

<sup>57</sup> R. CASSIN: Las accords de Locarno et la Société des Nations, París; N. POLITIS: "Les accords de Locarno" Revue de Droit International, 1925;K. STRUPP: Das Werk von Locarno, Berlín, 1926; FRITZ BERBER: (Prologo de J. Von RIBBENTROP): Locarno. A collection of documents, London, Willam Hodge & Co., 1936; F.S. GIOVANNUCCI: Locarno, Edizioni Roma, 1935; es interesante la obra de SIR ABSTEN CHAMBERLAIN: Down the years (London, Cassell, 1935), en que estudia la realización del P. de Locarno, y ofrece sus impresiones personales sobre otros hombres de Estado europeos.

<sup>58</sup> Para un análisis de la posición alemana en la cuestión de la seguridad colectiva, y respecto a la SDN, ver, KARL SCHWEN DEMANN: "Deutschland und das Kolektivsystem", The New Commonwealth Quarterly, London, 1935 (vol. 1).

cuenta las necesidades de los miembros de la Sociedad que no pueden fabricar las municiones y el material de la guerra necesarios para su seguridad".

En Washington se celebró una conferencia<sup>59</sup> que daría como resultado la firma de una convención, el 17 de junio de 1925, sobre el Control del comercio internacional de armas, municiones e instrumentos de guerra. Participaron en la conferencia cuarenta y cinco potencias, entre ellas las principales, excepto Rusia que, a pesar de haber sido invitada, se negó a enviar ningún representante. Se adoptó una serie de textos muy precisos, que hacían pasar el tráfico de armas, del derecho privado al campo del derecho internacional público.

Lo escaso de las ratificaciones recibidas impidió que la Convención entrara en vigor. Muchos Estados se negaban a aceptar definitivamente las conclusiones a que se había llegado, mientras no se estableciera un acuerdo complementario sobre la fabricación. Esta objeción tenía cierto fondo de razón, puesto que los Estados productores de armas no querían exponerse a privarse del medio de adquirirlas mientras los que las producían tuvieran abierta esa posibilidad.

La Oficina de la Conferencia del desarme aprobó el 20 de noviembre de 1934 una propuesta del presidente, recogiendo una iniciativa que el gobierno de los Estados Unidos había presentado en curso del verano de 1934, escogiendo ciertas cuestiones que podrían ser objeto de protocolos separados. Entre otras señalaba la cuestión de la reglamentación de la fabricación y comercio de armas. Los comités competentes se reunieron, durante el período de noviembre de 1934-abril 1935 para establecer los textos relativos a esa y las otras cuestiones, elaborando proyectos muy detallados que fueron enviados a los gobiernos representados en la Conferencia.

El 31 de mayo de 1937, reunida la Oficina, bajo la presidencia de M. Politis, encargó a la Secretaría una encuesta sobre la situación, en lo relativo al control nacional de la fabricación y del comercio de las armas. Esta decisión de la Oficina fue apoyada por la Asamblea de 1937 mediante una resolución análoga. La cuestión fue de nuevo tratada por la Asamblea de 1938, que insistió en la recomendación de 1937 en favor de un control nacional de la fabricación y del comercio de armas.

El único resultado al que se pudo llegar al final de todos los trabajos de la SDN fue a un acuerdo de principio sobre el control de la fabricación y comercio de armas; pero faltaban por determinar las modalidades de ejecución de tal acuerdo.

Párrafo 5. El Acta General de Arbitraje. La Comisión Preparatoria del Desarme creó, el 30 de noviembre de 1927, una Comisión llamada de arbitraje, cuya finalidad era la de aumentar las garantías de seguridad y, por vía indirecta, favorecer un acuerdo sobre el desarme. La obra más importante de esa Comisión fue el "Acta General de Arbitraje para el reglamento pacífico de los conflictos internacionales",<sup>60</sup> que sería adoptada por la Asamblea y abierta a la adhesión de los Estados, el 26 de septiembre de 1928, entrando en vigor el 16 de agosto del año siguiente.

El acta general establecía tres clases de procedimientos: 1) de conciliación para todos los conflictos, 2) judicial o arbitral para los conflictos de -orden jurídico, 3) arbitral, para todos los otros conflictos.

Se admitía la adhesión de los Estados, con reservas.

---

<sup>59</sup> Ver, OLOF HOLJER: *Op. Cit.*, pp. 130 y 83.

<sup>60</sup> Un estudio bastante completo en EUGENE BOREL: *L'acte général de Genève* (R.C.A.D.I., 1929, 27, 501); LE FÜR: *Le dévelog-pañent histortque du Drolt International* (R.C.A.D.I., 1932, 41, 505), particularmente pp. 518 y ss.

Párrafo 6. El Pacto Briand-Kellog o Tratado de París.<sup>61</sup> Concluido el 27 de agosto de 1927, al margen de la SDN, entró en vigor el 25 de julio de 1929. Este pacto tenía un doble propósito: a) "Las Altas Partes Contratantes..... condenan el recurso a la guerra para el reglamento de conflictos internacionales y renuncian a ella en tanto que instrumento de política nacional en sus relaciones recíprocas;"<sup>62</sup> b) la solución de los conflictos, cualquiera que sea su naturaleza, será buscada únicamente por medios pacíficos.<sup>63</sup>

El Pacto Briand-Kellog significaba un avance respecto a la SDN, por dos razones; 1) prohibía la guerra de modo general, sin aceptar las excepciones que admitía el Pacto de la SDN, 2) tenía un carácter más universal que la SDN, al haber conseguido la participación de potencias de primer orden, como los Estados Unidos, Japón y Alemania,

Por contra, puede reprochársele al no haber creado una organización encargada de realizar los fines del convenio, ni haber previsto sanciones contra los que lo violasen. En lo que se refiere a este segundo punto, conviene recordar que a los Juicios de Nuremberg, la violación del Pacto Briand-Kellog fue uno de los cargos de la acusación contra los dirigentes Alemanes.

Párrafo 7. Conferencia anamericana.<sup>64</sup> El 5 de enero de 1929, y como resultado de una conferencia especialmente convocada con este fin, fue firmada en Washington una convención general de conciliación americana un tratado general de arbitraje interamericano del que a fines de diciembre de 1938, formaban parte trece Estados.<sup>65</sup>

Por otro lado, la Séptima Conferencia Panamericana, reunida del 3 al 26 de diciembre de 1933 en Montevideo, adoptó un protocolo adicional a la convención General de conciliación interamericana, así como un Proceso verbal sobre la intención de adherir a pactos para el arreglo pacífico de conflictos internacionales; decidiendo, además, someter a los gobiernos respectivos un proyecto de Código de la Paz.

Párrafo 8. La Convención para la Asistencia Financiera.<sup>66</sup> Fue aprobada por la Asamblea el 29 de septiembre de 1930, con base en un proyecto preparado por el Comité de arbitraje y seguridad.

---

<sup>61</sup> Sobre este interesantísimo tratado ver, V.H. RUTGERS: La mise en harmonie du Pacte de la Société des Nations: avec le Pacte de Paris (R.C.A.D.I., 1931, 38, 5); CEORGE COHN: "Kellog-Vertrag und Völkerrecht", *Zeitschrift für Völkerrecht*, XV, 1929, pp. 169-182; J. KÜNZ: "Der Kellogg-Pakt", *Zeitschrift für Völkerrecht*, Heft 9, 1929; H. WEHBERG: Le problème de la mise de la guerre hors la loi (R.C.A.D.I., 1928, -24, 151); MISOSLAS OOMSIOUFI: "The legal meaning of the pacific renunciation of war", *American Political Science Review*, vol. 30, pp. 653-697; QUINCY WICKER: "The meaning of the pact of Paris", *American Journal of International Law*, vol. 27, pp. 39-61, enero, 1933.

<sup>62</sup> Art. 1.

<sup>63</sup> Este era el contenido del artículo 2.

<sup>64</sup> Ver, MANLEY O. HUDSON: "The Interamerican treaties of pacific settlement", *Foreign Affairs*, vol. 15, pp. 165-178, Oct. 1936.

<sup>65</sup> Brasil, Chile, Cuba, Rep. Dominicana, Estados Unidos, Guatemala, Haití, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Salvador y Venezuela.

<sup>66</sup> Ver, SIR JOHN FISCHER WILLIAM: La convención pour l'assistance financière aux Etats victimes d'agression (R.C.A.D. I., 1930, 34, 81).

Según los términos de esta convención, el Consejo podía acordar una ayuda financiera a un Estado adherido a la Convención que se comprometiese a someter a un arreglo pacífico los conflictos en que fuese parte, y conformarse con cualquier medida provisional recomendada por el Consejo para salvaguardar la paz, cuando la otra parte se negase a proceder de esa forma.

Esta convención no llegó a entrar en vigor, por no haberse cumplido ninguna de las dos condiciones siguientes, a que tal entrada en vigor estaba subordinadas 1) que un mínimo de tres Estados que aportasen ayuda financiera, hubiesen presentado su ratificación o adhesión, 2) que se hubiese puesto en práctica un plan de reducción de los armamentos.

Párrafo 9. Convención para el desarrollo de los medios de prevención de la guerra.<sup>67</sup> Aprobada por la Asamblea el 26 de septiembre de 1931 y abierta a la firma de los Estados el mismo día. Tampoco entró en vigor, por falta de las diez ratificaciones o adhesiones necesarias.

Entre otras obligaciones, esta convención implicaba la de conformarse con las medidas conservatorias que pudiera dictar el Consejo, como la de la fijación de líneas que no podrían sobrepasar las fuerzas de las partes en un conflicto.

Párrafo 10. El pacto Argentino contra la guerra. Este pacto, de no agresión y de conciliación, fue firmado en Río de Janeiro el 10 de octubre de 1933, y formaban parte de él, en diciembre de 1938, veintiséis Estados americanos y europeos.<sup>68</sup>

El contenido de este tratado puede expresarse en las siguientes líneas generales: 1) condena de la guerra de agresión, 2) no reconocimiento de los cambios territoriales efectuados por la fuerza, 3) en caso de ruptura del tratado, adopción de una actitud común y solidaria, sin recurrir a la fuerza, 4) obligación de someter los conflictos internacionales a la conciliación.

Párrafo 11. Los Tratados de Londres sobre la definición del agresor.<sup>69</sup> El Comité de la Conferencia del desarme había preparado un proyecto, conteniendo la definición del agresor<sup>70</sup> que, después de haber sido sometido a la Comisión General, fue adoptado en tres convenciones firmadas en Londres los días 3, 4 y 5 de julio de 1933.

---

<sup>67</sup> Preparada por el Comité de arbitraje y seguridad.

<sup>68</sup> Argentina, Bolivia, Brasil, Bulgaria, Chile, Colombia, Cuba, Rep. Dominicana, Ecuador, España, Estados Unidos, Finlandia, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Portugal, Rumania, Salvador, Checoslovaquia, Uruguay, Venezuela y Yugoslavia. Ver J. SFREMOFF: Organisation de la conciliation comme moyen de prévenir les guerres. (R.C.A.D.I., 1937, 59, 103) p. 151 y ss.

<sup>69</sup> G. WASMUND: Die Nichtangriffspakte. Leipzig, 1935; M. BOURQUIN: Le problème de la sécurité internationale (R.C.A.D.I., 1934, 49, 473), pp. 501 y ss.

<sup>70</sup> Señalaba cinco hechos constitutivos de agresión: 1) Declaración de guerra a otro Estado. 2) Invasión por sus fuerzas armadas, de otro Estado. 3) Ataque por sus fuerzas armadas, del territorio, de los navíos, o de las aeronaves de otro Estado. 4) Bloqueo naval de las costas o puertos de otro Estado. 5) Apoyo dado a bandas armadas que, formadas sobre su propio territorio, hayan invadido el territorio de otro Estado, o negativa, a pesar de la demanda del Estado invadido, a tomar, sobre su propio territorio, todas las medidas en su poder para privar dichas bandas de toda ayuda o protección.

Párrafo 12. El Pacto balcánico.<sup>71</sup> Desde el 9 de febrero de 1934, ligaba a Grecia, Rumania, Yugoslavia y Turquía, quedando abierta la entrada a los otros países balcánicos (Albania y Bulgaria). Tratado de asistencia mutua, garantizando la seguridad de las fronteras de estos países contra cualquier amenaza, ya sea de un país balcánico o exterior. Además, cada parte adquiriría el compromiso de no entrar en ningún acuerdo con otro de los países balcánicos sin el consentimiento de las otras partes.

Párrafo 13. La Conferencia interamericana para la consolidación de la paz.<sup>72</sup> Convocada a iniciativa del presidente de los Estados Unidos, se celebró en Buenos Aires, del 1° al 24 de diciembre de 1936, adoptando una Convención sobre mantenimiento, fortalecimiento y restablecimiento de la paz. También fue adoptada una Convención para coordinar, desarrollar y asegurar la ejecución de los tratados existentes entre los Estados de América, así como una Resolución sobre la coordinación de los instrumentos de paz con el Pacto de la SDN.

De esta conferencia salieron también dos proyectos: uno sobre la creación de una Sociedad de Naciones Americanas y, otro sobre el establecimiento de una Corte Permanente Interamericana de Justicia Internacional, proyectos ambos que fueron reenviados para examen en la Conferencia de Lima de 1938.

Párrafo 14. Tratado de no agresión. Aparte de los tratados y convenciones que acabamos de señalar, hay que mencionar que en el curso de los años que acabamos de estudiar, se concluyó un gran número de tratados bilaterales de no agresión,<sup>73</sup> particularmente entre la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y los países limítrofes, y entre los países balcánicos.

Sección IV. Conclusiones sobre los trabajos de la SDN en materia de desarme. El Pacto de la SDN establecía unas bases de discusión, un programa en materia de limitación de los armamentos, unos fines a conseguir que, abandonando por una vez los sueños de los utopistas, se adaptaban más a la realidad internacional y presentaban muchas más posibilidades que en el pasado, de ser realizados. En estas condiciones, ¿cuál fue la causa real del fracaso rotundo,<sup>74</sup> porque fracaso rotundo hubo, de los esfuerzos de la SDN para conseguir un progreso en esta materia?

En los párrafos anteriores hemos visto una extraña mezcla de propósitos realistas, visiones exactas, como la consideración de que la limitación de los armamentos sólo era posible en un mundo más seguro y en el que se hubieran eliminado los conflictos, con los deseos más descabellados, de pretender llegar, no a una limitación de los armamentos, objetivo modesto y

---

<sup>71</sup> Ver, M. A. CALOYANI: "The Balkan Union, the Balkans conferences and Balkan Pact", en Transactions of the Grotius Society, London, 1933, Vol. 18

<sup>72</sup> Ver, J. EFREMOFF: Op. cit., pp. 159 y 210.

<sup>73</sup> Afganistán-Irán, 27 Nov., 1927; Grecia-Rumanía, 21 de Marzo, 1928; Grecia-Yugoslavia, 27 Marzo, 1928; URSS-Turquía, 17 Dic., 1925; URSS-Alemania, 24 Abril, 1926, URSS-Lituania, 28 Sep, 1926; URSS-Irán, 1° Oct., 1927; URSS-Afganistán, 24 julio, 1931; URSS-Finlandia, 21 Enero, 1932; URSS-Letonia, 5 Febr., 1932; URSS-Estonia, 4 Mayo, 1932; URSS-Polonia, 25 Julio, 1932; URSS-Italia, 2 Sept., 1932; URSS-Francia, 29 Nov., 1932; Rumanía-Turquía, 17 Oct., 1933; y Yugoslavia-Turquía, 27 Nov., 1933.

<sup>74</sup> A principios de 1933, y después de haber hecho un severo juicio de los trabajos de la SDN y de la Conferencia del desarme de Ginebra, termina A. CHAUMEIX con esta frase que probaría ser profecía: "Le monde est divisé désormais en deux groupes de forces: d'un cote ceux qui veulent assurer la paix par le maintien et le respect des traites; de l'autre ceux qui veulent ruinerces traités au risque de troubler la paix. Aucun compromis d'apparence ne peut changer présentement cette réalité essentielle" (Ver, A. CHAUMEIX: Op. cit., p. 188).

quizá realizable, sino a un desarme total que, si no era declarado abiertamente como el fin verdadero de todos los trabajos, era sin duda, lo que movía y lo que determinaba la actitud de las potencias. Así, hemos visto cómo en un primer enfoque, se pretende crear el ambiente propicio para la reducción de los armamentos, mediante una serie de tratados sobre la seguridad colectiva y la solución pacífica de controversias, que se multiplicasen demasiado para ser sinceros y que, en todo caso, demostraban, de modo indirecto la escasa fe que las naciones tenían en los anteriormente concluidos, al concluir otros nuevos y prepararse a concluir todavía más. Pero, quizá, si esa prudencia se hubiera mantenido, y el problema de los armamentos se hubiese luego enfocado en el mismo ángulo de prudencia, buscando no el desarme, sino una modesta limitación de los armamentos que proporcionase unas bases firmes para seguir avanzando por esas vías, se hubiera llegado a algún resultado.

En vez de eso hemos asistido al hecho extraño de una Conferencia que, convocada para estudiar la limitación de los armamentos, se convierte, sin saber muy bien por qué, en una conferencia del desarme o, por lo menos, en una conferencia destinada a establecer la igualdad de los armamentos.

Lo triste fue que de esa mezcla de visión realista (creación de un ambiente propicio al desarme mediante pactos de seguridad colectiva y de solución pacífica de conflictos) y de sobrevaloración de las propias fuerzas (pretensión de llegar en la Conferencia de Ginebra, al desarme o a la igualdad de fuerzas, y no a una simple limitación de los armamentos), el resultado fue puramente negativo.

La razón del fracaso de la SDN en esta cuestión, está, en no haber utilizado los recursos que la organización ponía a disposición de los Estados miembros; primero, y en no haberse dado cuenta, después, de la limitación de las bases sobre las cuales debía fundarse, en aquella coyuntura internacional, toda cuestión relacionada con las armas.

Pero la paradoja más grande nos la ofrece una Alemania que entra a la SDN con una serie de limitaciones que ella misma reconoce, y se convierte luego, en la Conferencia de Ginebra, en la verdadera inspiradora de los trabajos de esta reunión, orientándola, naturalmente, en su beneficio.

La ceguera, o la abulia, de que dieron muestras muchos Estados iban a pagarla muy cara poco tiempo después. A. Chaumeix mostraba de un modo muy claro lo absurdo de la situación: "La Conferencia, apurada para que deliberase, por el país más militarista (Alemania) y con menos deseos de desarmarse; la Conferencia, que estaba destinada, por su estatuto, a examinar la reducción de los armamentos, se convierte de pronto en el tribunal que era invitado a conceder a Alemania el derecho de armarse."<sup>75</sup>

En estas condiciones, y una vez conocidas las circunstancias que envolvían el problema del desarme, ¿cómo extrañarse de su desenlace? Lo verdaderamente extraño es que hubiese resultado un éxito.

Los únicos resultados positivos de la SDN, en el problema de la guerra química y bacteriológica, tampoco pueden ser valorados excesivamente puesto que aparte de que eran consecuencia de una evolución y de unos trabajos iniciados mucho antes, se limitaban a traducir un sentimiento universal, sin que los acuerdos realizados hubieran contribuido mucho ni poco a precipitar tales resultados.

---

<sup>75</sup> A. CHAUMEDC: Op. cit., p. 184.

En lo que se refiere a los acuerdos sobre limitación de los armamentos navales, lo reducido de su vigencia (y no queremos criticar ni su falta de universalidad, ni lo modesto de sus resultados) nos permite ahorrarnos todo comentario.

## PARTE II

### EL DESARME EN LA ÉPOCA DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

Capítulo I. La Carta de las Naciones Unidas y el problema del desarme.<sup>76</sup> Ya en la Carta del Atlántico, del 14 de agosto de 1941, en su artículo 8, Roosevelt y Churchill habían manifestado la necesidad de "aligerar el fardo aplastante de los armamentos, que agota a los pueblos pacíficos".

En lo que se refiere a la Carta de las Naciones Unidas, se le ha reprochado a menudo, el no haber expresado de manera más amplia los principios relativos al desarme; entre otros, Lauterpacht,<sup>77</sup> Shotwell y Salvin,<sup>78</sup> aunque el primero, acaba, sin embargo, haciendo un elogio de la concepción de la Carta en materia de desarme. Pero no creemos que ese reproche sea válido: La Carta tiene, al lado de unas disposiciones muy precisas, otras que pueden compararse fácilmente con las del Pacto, en lo que a amplitud se refiere. Concretamente, el artículo 11 adopta una forma que permite sacar de él las más amplias conclusiones: "La Asamblea General podrá considerar los principios generales de la cooperación en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, incluso los principios que rigen el desarme y la regulación de los armamentos, y podrá también hacer recomendaciones respecto de tales principios a los miembros o al consejo de Seguridad o a éste y a aquéllos". La frase "Principios que rigen el desarme y la regulación de los armamentos", no podrá considerarse, de ningún modo, como una frase de carácter restrictivo; no excluye ninguna medida, simplemente, sin enunciarla expresamente, deja la posibilidad de que sea tomada, al arbitrio de la Asamblea.

Mucho más preciso es el artículo 26, relativo a las funciones y poderes del Consejo de Seguridad "A fin de promover el establecimiento y mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales con la menor desviación posible de los recursos humanos y económicos del mundo hacia los armamentos, el Consejo de Seguridad tendrá a su cargo, con la ayuda del comité de Estado Mayor a que se refiere el artículo 47, la elaboración de planes que se someterán a los miembros de las Naciones Unidas para el establecimiento de un sistema de regulación de los armamentos".

Hay lugar a señalar aquí lo que no nos atreveríamos a llamar una contradicción, puesto que no se trata en realidad de eso, pero sí una diferencia entre los artículos 11 y 26, que provoca algunas reflexiones. El artículo 11 habla, en efecto, del "desarme y la regulación de los armamentos", mientras que el 26 al

---

<sup>76</sup> Pueden consultarse, L. M. GOODRICH: *The United Nations and the maintenance of international peace and security*, Washington The Brookings Institution, 1957; S. S. FENICHELL: "The United Nations design for peace", Reinechart and Winston. New York, 1960; Y. COLLART: Le désarmement. Etude et bibliographie sur les efforts des Nations Unies, Martinus Nihoff, La Haya, 1958; B. G. BESCHHOEFER: Postwar Negotiations for arms control. The Brookings Institution. Washington, 1961; H. BULL: The control of arm race Weidenfeld. London 1961; QUINCY WRIGHT: The role of International law in the elimination of wars. Manchester University Press. Manchester, 1961; A. TRAININ: "Sakon o saschite mira", Soviestkoie Gosudarstvo i Pravo, N.4, 1951, pp. 17-25.

<sup>77</sup> Ver, OPPENHEIM: International Law, Vol. II, 7a. ed. p. 127.

<sup>78</sup> SHOTWELL & SALVIN: Op. cit., p. 1.

referirse a los poderes del Consejo de Seguridad menciona solamente la "regulación de los armamentos". ¿Se consideraría al redactar la Carta, que regulación de los armamentos y desarme son términos sinónimos? Obviamente no, y no sólo porque su amplitud es diferente, sino también porque en el artículo 11 aparecen ambos términos unidos por la conjunción "y", lo cual nos hace suponer que no se les consideraba idénticos.

La interpretación correcta de la Carta, o por lo menos la interpretación literal sería la de considerar que el artículo 26 concede la iniciativa al Consejo de Seguridad para la regulación de los armamentos mientras que la iniciativa para el desarme es reservada por el artículo 11 a la Asamblea General. Es decir, en materia de desarme (no de regulación de los armamentos), el Consejo de Seguridad sólo puede actuar por Recomendación de la Asamblea General.

No podemos ocultar que esta interpretación que nos parece, sin embargo, la correcta, es sumamente extraña; y ello porque si la examinamos a la luz del artículo 24, por el que los miembros de las N.U. "confieren al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales", no podemos menos de pensar que conceder la iniciativa en materia de desarme a la Asamblea es un modo muy raro de concebir esa "responsabilidad primordial" del Consejo de Seguridad; porque no creemos que haya ninguna duda sobre la importancia del desarme para "la paz y la seguridad internacionales".

El artículo 47, al que se refiere el 24, habla de que "se establecerá un Comité de Estado Mayor para asesorar y asistir al Consejo de Seguridad en todas las cuestiones relativas a la regulación de los armamentos y al posible desarme", lo cual no aclara nada, porque el Consejo, según establece el artículo 11, podrá conocer de la cuestión del desarme si la Asamblea le hace esa recomendación. El problema es si el Consejo puede tratar el problema del desarme sin la recomendación de la Asamblea. Dejando aparte la interpretación literal de la Carta, creemos más correcto responder por la afirmativa, si nos atenemos al espíritu del documento fundamental de la organización.

El Consejo de Seguridad es el órgano que detenta al poder efectivo de la organización y que ha llegado, de hecho, a imponer el directorio de los cinco miembros permanentes. Podía haber funcionado, si los presupuestos sobre los que fue creado tuvieran cierta realidad; pero al no ser así, cualquier acción se encuentra bloqueada. Se partió de la idea de que las cinco grandes potencias iban a conservar la transitoria coincidencia mantenida durante la guerra contra el Eje,<sup>79</sup> y tal coincidencia desapareció tan pronto como el Eje dejó de ser el enemigo común. Desde luego que no hubo ingenuidad por parte de ninguno de los creadores de la Organización; no pensaban sinceramente que la cooperación fuera posible entre las potencias occidentales y la Unión soviética; la realidad es que los privilegios concedidos a esas grandes potencias fueron el precio pagado por su aceptación de formar parte de la institución. Las grandes potencias no habrían aceptado ninguna fórmula que no dejase a salvo su posibilidad de paralizar la acción de la organización, cuando se viesen envueltos en ella intereses que considerasen vitales. El dilema era: organización internacional imperfecta (no nos atreveríamos a llamarla inútil) o imposibilidad de crear una organización internacional, al menos con participación de las grandes potencias, lo que hubiera sido lo mismo.

La estructura particular de la ONU condiciona entonces su actuación y le impide contar con medios autónomos de presión. En el fondo, su valor en el problema del desarme y regulación de los

---

<sup>79</sup> "One of the fundamental assumptions behind all the provisions relating to the Security Council had been that Big Five (China, France, the URSS, the United Kingdom and the United States), would have to work together toward a world-wide system". J. NOGEE: "The diplomacy of disarmament", *International Conciliation*. Carnegie Endowment for International Peace (N. 526, enero 1960, p. 236).

armamentos se reduce a facilitar un cuadro institucional para el desarrollo de las conversaciones relativas a esa cuestión y ofrecer el concurso de sus funcionarios administrativos y técnicos.<sup>80</sup> De manera indirecta, y desde época reciente, puede añadirse a su haber, la relativa presión que significa la presencia en la Asamblea, de los pequeños Estados que mueven a los grandes a hacer concesiones secundarias, en razón principalmente de la guerra de propaganda entablada en ese órgano de la ONU.

En tales condiciones, lo ocurrido con el problema del desarme era inevitable: las discusiones se suceden, se mantienen las posiciones de principio, se modifican a veces los detalles, pero la falta de un sincero deseo de llegar a un acuerdo, impide que las dos potencias (porque la realidad es que sólo en los EEUU y Rusia reside la decisión final) den una solución al problema.

Capítulo II. Los debates en el seno de la Organización. Los tratados de paz impusieron a las potencias vencidas del Eje una drástica limitación de los armamentos.<sup>81</sup> En lo que se refiere a las potencias vencedoras, ese problema iba a tratarse en el cuadro de las Naciones Unidas. Por otra parte, hay que señalar que la limitación de los armamentos impuesta a las potencias vencidas no duraría mucho tiempo, puesto que la división del campo de los vencedores en dos bandos hizo que cada uno de ellos propiciara el rearme de los antiguos enemigos que se encontraban a su lado.

El lanzamiento de las primeras bombas atómicas sobre Hiroshima y Nagasaki había producido una profunda impresión en el ánimo de todas las naciones; no es de extrañar entonces que la primera reunión de la Asamblea General de la ONU tratara este problema con carácter de urgente. Así, en la primera resolución, adoptada por unanimidad el 24 de enero de 1946, decidió la creación de la Comisión de Energía Atómica, dándole instrucciones para que elaborase propuestas específicas para: 1) establecer entre todas las naciones un intercambio de información científica relativa a la energía atómica con fines pacíficos, 2) idear un método de control de la energía atómica de modo que se asegurase su utilización solamente con fines pacíficos, 3) eliminar las armas atómicas y todas las otras de destrucción masiva, y 4) crear un sistema de inspección adecuado para impedir posibles violaciones a los acuerdos en esta materia.

La Comisión estaba formada por los Estados miembros del Consejo. El Canadá formaba también parte de ella aunque no fuese miembro del Consejo.

Comenzó sus reuniones la Comisión, el 14 de julio de 1945, y en la primera de ellas los Estados Unidos presentaron una propuesta<sup>82</sup> solicitando la creación de una Autoridad Internacional para el Desarrollo Atómico; que debería encargarse de todo lo relativo al desarrollo y utilización de la energía atómica. En la segunda reunión la URSS hizo otra propuesta tendiente a la prohibición del uso de las armas atómicas y al establecimiento de un sistema de control. Sometidas a estudio las dos propuestas, la

---

<sup>80</sup> Hasta 1957, todas las negociaciones relativas al desarme se realizaron a través de órganos de las Naciones Unidas. (Ver L. S. FINKELSTEIN: "The United Nations and organizations for the control of armaments", en *International Organization*. Vol. XVI, No. 1, Winter, 1962, pp. 1-19.)

<sup>81</sup> En el caso concreto de Alemania, las primeras medidas fueron decididas y señaladas en la Declaración de los comandantes aliados, del 5 de Junio de 1945. En los acuerdos de Postdam se fijarían los detalles. Mediante la disolución de las fuerzas armadas, la confiscación de las armas y el desmantelamiento de la industria, se completó la desmilitarización de Alemania. Respecto a los aliados europeos del Eje, en los Tratados de Paz de París se decidió imponerles una reducción de los armamentos que eliminaban todo temor respecto a ellos. El Japón fue también sometido a medidas análogas.

<sup>82</sup> Llamada Plan Baruch. Interesa también recordar el llamado Plan Lilienthal. Ver. H. E. BATHURST: "Legal Aspects of the International Control of Atomic Energy", en *24 British Year Book of International Law*, 1947.

Comisión solicitó de su Comité Científico y Técnico un informe sobre la posibilidad de un control efectivo de la energía atómica. El Comité respondió por la afirmativa.

A fines de año la Comisión presentó al Consejo de Seguridad su primer informe.<sup>83</sup>

La Asamblea General, en la segunda parte de su primer periodo de sesiones, inició el estudio de la reducción general de los armamentos. Entre las cuestiones relacionadas con esta materia, figuraba la presencia de tropas de las Naciones Unidas en territorios no enemigos y la de la información sobre las fuerzas de las Naciones Unidas.

En una resolución del 14 de diciembre de 1946 la Asamblea General reconocía la urgencia de una reglamentación de los armamentos, y de las fuerzas armadas: al mismo tiempo, y en cumplimiento del artículo 11, 1) de la Carta, recomendaba al Consejo de Seguridad que considerase con urgencia la formulación de medidas prácticas adecuadas para ser incluidas en acuerdos internacionales.

De acuerdo con las resoluciones de la Asamblea General, el Consejo de Seguridad decidió<sup>84</sup> la creación de una "Comisión para los Armamentos Clásicos", encargándola de que preparase las propuestas para una reglamentación y reducción general de los armamentos y de las fuerzas armadas, así como de las medidas convenientes para asegurar su ejecución.

La Comisión de Energía Atómica redactó su segundo informe el 11 de septiembre de 1947,<sup>85</sup> del que recogemos unos principios muy interesantes: 1) las decisiones relativas a la producción y uso de la energía atómica no deberían ser dejadas en manos de las naciones, consideradas individualmente; 2) las medidas que afecten de modo esencial a la seguridad del mundo deben ser definidas por medio de tratados, y deberían otorgarse a la Agencia las funciones y poderes necesarios para poner en práctica tales medidas; 3) las naciones deben conceder a la Agencia, respetando los requisitos de procedimientos adecuados, el derecho de inspección en cualquier parte de su territorio; y 4) para que fuese realmente efectivo un acuerdo internacional poniendo fuera de la ley la producción, posesión y uso de las armas atómicas por las naciones, debería ser incorporado a un tratado que estableciese un amplio sistema de control internacional.

Continuando sus labores, la Comisión de la Energía Atómica, en uno de sus Comités de trabajo, trató la cuestión de la organización y administración de una futura Agencia Internacional de la Energía Atómica, pero no fue posible llegar a un acuerdo en lo relativo a las funciones y poderes de dicha Agencia, por lo cual, en su tercer informe,<sup>86</sup> se limita a señalar que se había llegado a un callejón sin salida.

La Comisión para los Armamentos Clásicos, que había comenzado sus trabajos el 24 de marzo de 1947, procedió a fijar un plan de sus tareas, que sería aprobado por el Consejo de Seguridad el 8 de julio, iniciando después el examen de la cuestión de su jurisdicción a través de un Comité de trabajo. En una resolución adoptada el 9 de septiembre, la Comisión consideraba que pertenecía a su jurisdicción todo lo relativo a los armamentos y a las fuerzas armadas, excepto las armas atómicas y de destrucción masiva.

---

<sup>83</sup> A. E. C./18/Rev. 1

<sup>84</sup> El 13 de febrero de 1947.

<sup>85</sup> AEC/26.

<sup>86</sup> AEC/31/Rev. 1; del 17 de mayo de 1948.

Prosiguiendo sus tareas, el Comité de trabajo adoptó el 26 de julio de 1948 los siguientes principios en que deberían basarse sus futuras actividades.<sup>87</sup> 1) un sistema de reglamentación y reducción de los armamentos y de las fuerzas armadas deberá procurar la adhesión de todos los Estados y en el comienzo, deberá incluir a todos los Estados que posean recursos militares importantes; 2) tal sistema sólo podría ponerse en marcha en un ambiente de confianza internacional y de seguridad, pero, al mismo tiempo aumentaría tal confianza y justificaría la adopción de medidas posteriores; 3) los armamentos y las fuerzas armadas deben ser limitadas a lo indispensable para el mantenimiento de la paz internacional y de la seguridad; 4) sería necesario un adecuado sistema de garantías; y 5) deberían establecerse las disposiciones necesarias para imponer las medidas propuestas en caso de violaciones.

La Asamblea General, en su tercer período de sesiones aprobó<sup>88</sup> los dos primeros informes de la Comisión de la Energía Atómica, y rechazó una propuesta de la URSS recomendando la preparación de un proyecto de convención sobre la prohibición de las armas atómicas, y otro proyecto sobre el establecimiento de un control internacional efectivo. Ambas convenciones deberían ser firmadas y puestas en ejecución simultáneamente.

En la misma Asamblea, la URSS presentó otro proyecto de resolución bajo el título de "Prohibición de las armas atómicas y reducción, en un tercio, de los armamentos y fuerzas armadas de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad". Este proyecto fue también rechazado por la Asamblea que, en cambio, recomendó al Consejo de Seguridad que la Comisión para los Armamentos Clásicos diera preferencia a la formulación de propuestas para la recepción, comprobación y publicación, por un órgano internacional de control, en el cuadro del Consejo de Seguridad, de la más completa información suministrada por los Estados miembros, y relativa a sus efectivos y armamentos clásicos.<sup>89</sup>

Posteriormente, el 18 de febrero de 1949, la URSS presentó de nuevo ante la Comisión de Energía Atómica, los dos proyectos (prohibición y control, que serían concluidos y puestos en práctica simultáneamente) que habían sido ya rechazados por la Asamblea General, y que aquí siguieron el mismo camino. Incapaz de encontrar una salida, la Comisión se dirigió al Consejo de Seguridad para manifestar que la situación existente en el momento de redactar el tercer informe permanecía igual, por lo cual era inútil proseguir los trabajos mientras los seis miembros permanentes del Consejo no se hubiesen reunido y llegado a un acuerdo sobre las bases de la futura discusión.<sup>90</sup>

La Comisión de Armamentos Clásicos aprobó un plan para realización del censo y verificación de las fuerzas armadas y armamentos clásicos de los Estados miembros de las Naciones Unidas, que había sido presentado por la delegación francesa. Sometido este plan al consejo de Seguridad fue rechazado por la interposición del veto soviético, sin embargo, el Consejo lo pasó a la Asamblea General, donde, el 5 de diciembre fue aprobado,<sup>91</sup> por considerarlo base fundamental para la realización de las recomendaciones que había hecho la tercera Asamblea.

---

<sup>87</sup> Ver el primer Informe del Comité de trabajo de la Comisión para los Armamentos clásicos, que abarca el período comprendido entre el 20 de agosto de 1947 y el 2 de agosto de 1957: Doc. S/ C.3/27, 4 de agosto de 1948.

<sup>88</sup> Res. 191 (III). Ver documento A/810.

<sup>89</sup> General Assembly Res. 192 (III), en Doc. A/810.

<sup>90</sup> Documento AEC/41,20 julio, 1949.

<sup>91</sup> General Assembly Res. 300 (IV), en Doc. A/1251.

Siguiendo una intervención del presidente de los Estados Unidos en una sesión plenaria de la quinta Asamblea, en la que sugirió que se examinase la posibilidad de coordinar las actividades de la Comisión de Energía Atómica y de la Comisión para los Armamentos Clásicos, fue presentado un proyecto de resolución de ocho potencias tendiente a poner en práctica tal ideal. A pesar de la oposición de la URSS la propuesta fue aprobada, creándose un Comité de los Doce (los miembros del Consejo de Seguridad y el Canadá), para estudiar el modo en que las dos Comisiones pudieran trabajar coordinadamente.<sup>92</sup>

El Comité de los Doce recomendó la disolución de las dos Comisiones y la creación de una nueva, procediendo en ese sentido la sexta Asamblea General, que, después de rechazar ciertas enmiendas de la URSS a un proyecto de Francia, Estados Unidos e Inglaterra, estableció la nueva Comisión del Desarme que dependería del Consejo de Seguridad y que debía encargarse de preparar un proyecto o proyectos tratados para la reglamentación, limitación y reducción balanceada de toda clase de armas, así como para un control internacional efectivo de la energía atómica, de forma que se asegurase la prohibición de las armas atómicas y el uso de la energía atómica para fines pacíficos solamente.<sup>93</sup>

En su primer año de trabajo (la primera reunión tuvo lugar el 4 de febrero de 1952), la Comisión, además de tratar la cuestión del procedimiento a seguir, estudió diversas propuestas que le habían sido sometidas: una de la URSS, dos de los Estados Unidos y un documento de trabajo presentado conjuntamente por Francia, el Reino Unido y los Estados Unidos. Esta última proposición conjunta se refería a la fijación de un límite máximo para las fuerzas firmadas (entre 1,000.000 y 1.500.000 hombres para los Estados Unidos, China y la URSS; y entre 700,000 y 800,000 hombres para Francia y el Reino Unido), La Comisión no llegó a ningún acuerdo, limitándose a la aprobación de dos informes: uno sobre su trabajo, y otro conteniendo el texto de las propuestas y el sumario de las discusiones.

El informe de la Comisión fue objeto de consideración por la séptima Asamblea General, que después de haber tomado nota de él, reafirmó su anterior resolución estableciendo la Comisión y le pidió que continuase en sus trabajos y presentase un nuevo informe no más tarde del 1º de septiembre de 1953.<sup>94</sup>

De acuerdo con esta petición de la Asamblea, la Comisión se reunió antes de la octava Asamblea (y esa fue su única reunión en ese período) adoptando un informe, el tercero, en que expresaba la esperanza de que los recientes acontecimientos (fin de la guerra de Corea) creasen una atmósfera más propicia para obtener resultados positivos en la cuestión del desarme.<sup>95</sup>

Ante la octava Asamblea fue presentada una propuesta de 14 potencias,<sup>96</sup> que sufrió varias revisiones y enmiendas (principalmente una de la India, que solicitaba la creación de un sub-comité), y, expresaba una serie de peticiones a la Asamblea: 1) que se acelerase lo más posible la conclusión de un acuerdo en lo relativo a las armas clásicas y de destrucción masiva, incluidas las nucleares, así como en el

---

<sup>92</sup> General Assembly Res. 496 (V), en Supplement No. 20 (A/-1775).

<sup>93</sup> General Assembly Res. 502 (VI), en Supplement No. 20 (A/ 2119).

<sup>94</sup> General Assembly Res. 704 (VII).

<sup>95</sup> El 20 de agosto de 1953.

<sup>96</sup> Esas catorce potencias eran: Brasil, Canadá, Chile, China, Colombia, Dinamarca, Francia, Grecia, Líbano, Nueva Zelanda, Pakistán, Turquía, Reino Unido y los Estados Unidos.

establecimiento de un sistema de control adecuado para vigilar su cumplimiento; 2) que se tomase nota del tercer informe de la Comisión de Desarme; 3) que la Comisión continuase sus esfuerzos, tomase en consideración las propuestas hechas en la octava Asamblea, y que presentase un nuevo informe, a más tardar el 1° de septiembre de 1953; 4) dirigir un llamamiento a todos los Estados miembros y particularmente a las grandes potencias para que presten su colaboración a la Comisión; y 5) sugerir a la Comisión que estudiase la conveniencia de establecer un subcomité, formado por los representantes de las principales potencias para que trataran de conseguir en privado una solución aceptable que, después de ser sometida a la Comisión y estudiada allí, sería presentada a la Asamblea y al Consejo no más tarde del 1° de septiembre de 1954.

La URSS propuso algunas enmiendas al proyecto de las catorce potencias, pero fueron rechazadas, siendo aprobado ese proyecto revisado.<sup>97</sup>

En abril de 1954, la Comisión del Desarme se reunió para considerar las resoluciones de las anteriores Asambleas, y estudió y adoptó un proyecto de la delegación del Reino Unido, que, teniendo en cuenta tanto las resoluciones de la Asamblea como un comunicado sobre el desarme sobre el que se habían puesto de acuerdo los ministros de Asuntos Exteriores de Francia, la URSS, Estados Unidos y el Reino Unido, en Berlín, el 18 de febrero anterior, pedía el establecimiento de un subcomité formado por las potencias representadas en Berlín y el Canadá.<sup>98</sup>

El Subcomité del Desarme inició sus trabajos, considerando una serie de proyectos presentados por varias potencias, dando base a la Comisión del Desarme para redactar un informe<sup>99</sup> enviado a la Asamblea General, expresando la esperanza de que las circunstancias facilitarían el examen continuo y fructífero de la cuestión del desarme. Con este informe, la Comisión transmitió a la Asamblea el del Subcomité, y una propuesta, hecha por el primer ministro de la India el 2 de abril de 1954, sobre la bomba de hidrógeno y un acuerdo relativo a una tregua en las explosiones experimentales.

Sometidos estos informes a la novena Asamblea y orientados los debates principalmente a la discusión de una propuesta soviética<sup>100</sup> ("conclusión de una convención internacional sobre la reducción de los armamentos y la prohibición de las armas atómicas, de hidrógeno y otras de destrucción masiva") y de la que Francia y el Reino Unido habían sometido previamente al Subcomité de Desarme, la Asamblea terminó adoptando un proyecto presentado por Canadá, Reino Unido, Francia, la URSS y los Estados Unidos, que se limitaba a pedir la continuación de los esfuerzos para llegar a la redacción de un proyecto de convención internacional sobre el desarme y pedía el mantenimiento del Sub-comité.<sup>101</sup>

El Sub-comité de desarme celebró una larga serie de reuniones, en Londres, a partir del 25 de febrero de 1955. Allí presentó la URSS una propuesta (el 10 -de mayo de 1955) dividida en tres partes:

---

<sup>97</sup> Ver, General Assembly Res. 715(VIII), en Supplement No. 17(A/2630).

<sup>98</sup> La URSS había pedido que se ampliase el Sub-comité, para incluir a la República Popular de China, Checoslovaquia y la India, pero la mayoría se opuso en razón de que todos los miembros del Sub-comité deberían pertenecer a la Comisión.

<sup>99</sup> Official Records of the Disarmament Commission, Supplement for July, August and September, 1954; documento DC/55 e ibid. Supplement for April, May and June, 1954, documentos DC/53 y DC/ 44 y Corr. 1.

<sup>100</sup> 100 Official Records of the General Assembly, NInth Session, Aímexes, puntos 20 y 68 de la Agenda, Doc. A/C.1/750.

<sup>101</sup> General Assembly Res. 808 (IX), en Supplement No. 21 (A/2890).

1) Una declaración en que la URSS señalaba los diversos factores que contribuían a la tensión internacional, expresando al mismo tiempo, que el cese de la guerra fría disminuiría la tensión y crearía una atmósfera de confianza internacional. 2) La segunda parte contenía las disposiciones de una posible convención sobre reducción de los armamentos y prohibición del arma atómica. Proponía una serie de medidas distribuidas en dos etapas, la primera de las cuales debía ser alcanzada en el curso del año 1956: PRIMERA: a) compromiso de no aumentar las fuerzas armadas que debían ser mantenidas al nivel del 31 de diciembre de 1954; b) reducción de las fuerzas armadas de las cinco potencias (China, URSS, Francia, Reino Unido y Estados Unidos), a los límites que se indicaban; c) fijación, en una conferencia mundial, de los límites de las fuerzas armadas de todos los otros países; d) cese de las pruebas nucleares; e) obligación de no usar las armas sino en caso de legítima defensa, cuando así lo decidiera el Consejo de Seguridad, Obligación que sería simultánea al comienzo de las operaciones de reducción de las fuerzas armadas; f) supresión de las bases militares en países extranjeros.

La segunda sería realizada en 1957: SEGUNDA: a) suspender la producción de armas atómicas y de hidrógeno inmediatamente; b) Los Estados Unidos, la URSS, Francia, China, y el Reino Unido deberían continuar la reducción de sus fuerzas armadas; c) prohibición completa del uso de las armas atómicas y utilización de los materiales atómicos con fines pacíficos únicamente; d) liquidación completa de todas las bases militares -en países extranjeros.

La tercera parte estaba dirigida a que la Asamblea General decidiese crear un órgano permanente de control internacional, y enumeraba los poderes y derechos que este órgano debería tener.

El Sub-comité continuó sus reuniones, en Nueva York (iniciándolas el 29 de agosto de 1955) dirigiendo principalmente su atención a las propuestas hechas por los jefes de los gobiernos en la Conferencia de Ginebra (de julio de 1955).

En la décima Asamblea General se examinaron los trabajos del Sub-comité, y después de un amplio debate fue aprobado un proyecto presentado conjuntamente por Canadá, Francia, Reino Unido y los Estados Unidos, revisado previamente, para dar cabida a ciertas enmiendas de la URSS y de la India.

La resolución adoptada por la Asamblea a ese respecto,<sup>102</sup> pedía a los Estados que continuasen sus esfuerzos para llegar a un acuerdo general sobre el desarme, y aconsejaba que se diese prioridad al examen de: a) las medidas propuestas por Eisenhower (inspección -aérea mutua e intercambio de proyectos militares) y -por Bulganin<sup>103</sup> (establecimiento de puestos de control en centros estratégicos); y b) todas las medidas que sea posible tomar para realizar el desarme. Aparte esas medidas llamaba la atención sobre los proyectos presentados por los jefes del gobierno de Francia, Reino Unido y la India.

El Sub-comité del desarme inició sus reuniones en Londres, el 19 de marzo de 1956, continuándolas hasta el 4 de mayo siguiente. En el curso de esas reuniones hay que señalar un cambio de la posición soviética; en efecto, considerando que ligar el problema de la limitación de las armas clásicas al del desarme nuclear constituía un obstáculo para llegar a un acuerdo, sugería que ambas cuestiones fuesen separadas, y proponía ciertas medidas para la limitación de los armamentos clásicos, como medio de facilitar un posterior desarme nuclear. Sin que pretendamos poner en duda la buena fe de la propuesta rusa, estamos en derecho de hacernos la pregunta de si en esa propuesta no influyeron, además de las

---

<sup>102</sup> General Assembly Res. 914(X), en Supplement No. 19(A/3116).

<sup>103</sup> Para una exposición del desarrollo de la Conferencia en la Cumbre, de Ginebra (18-23 de Julio de 1955), donde los planes Eisenhower y Bulganin fueron por primera vez presentados, ver Keesing's Contemporary Archives pp. 14325 y ss.

expuestas, otras consideraciones. En efecto, hay que recordar que desde 1953, la Unión Soviética poseía el arma atómica, y en la época en que presentó este nuevo punto de vista (separar la cuestión de los armamentos clásicos de las armas nucleares) sus proyectiles teledirigidos se encontraban en un estado de desarrollo suficientemente avanzado como para pensar que al año siguiente (como así fue en realidad) ya podrían estar en servicio;<sup>104</sup> con eso, Rusia no perdía nada al hacer su propuesta sino que, por el contrario, se beneficiaba, pues si los países occidentales aceptaban reducir sus armamentos clásicos, ella, que contaba con las armas nucleares y los proyectiles teledirigidos (que las potencias occidentales tardarían bastante en poner en servicio, al menos en la modalidad de los intercontinentales) adquiriría una ventaja enorme.

Además de los puntos señalados anteriormente, la URSS proponía que, como un paso hacia adelante, se estableciese una zona de limitación e inspección de armamentos en Europa, incluyendo las dos partes de Alemania y los Estados adyacentes a ellas.

En un memorándum del 3 de mayo,<sup>105</sup> los Estados Unidos, exponían sus ideas respecto al problema que nos ocupa. Condicionaban en él, cualquier progreso en materia de limitación de armamentos, a la solución de los problemas políticos más importantes del momento; insistían en que un adecuado sistema de inspección del desarme debería incluir también un plan de inspección aérea; y que debería comenzarse comprobando la posible eficacia de los métodos de inspección, así como proceder a un intercambio técnico de equipos de inspección.

De las propuestas presentadas en el onceavo periodo de sesiones de la Asamblea General, nos interesa señalar puntos: la inclusión, por primera vez, en un memorándum de los Estados Unidos,<sup>106</sup> de una referencia a los proyectiles teledirigidos (y también a los satélites artificiales y a las plataformas espaciales), pidiendo que su lanzamiento fuese colocado bajo control internacional, de forma que se pudiese asegurar que las futuras actividades en el espacio exterior estuviesen orientadas únicamente a las utilidades pacíficas. También interesa destacar lo que viene a ser en cierto modo una concesión rusa: el establecimiento de una zona de inspección aérea en Europa, abarcando un área que se extendería 800 Km. al este y al oeste de la línea de separación entre las principales fuerzas de la MATO y del Pacto de Varsovia. En otro de los puntos de la propuesta rusa se pedía la conclusión de un pacto de no agresión entre los países de la NATO y los del Pacto de Varsovia.<sup>107</sup>

En las reuniones del Sub-comité de desarme, celebradas en Londres a partir del 18 de marzo de 1957, la URSS aceptó,<sup>108</sup> en principio, la petición occidental de establecimiento de puestos de control, abriendo con ello la posibilidad de que se suspendieran las pruebas nucleares. En el curso de las mismas reuniones las potencias occidentales presentaron un documento de trabajo precisando más los conceptos, presentando a la consideración rusa determinadas zonas en que la inspección debería tener lugar.<sup>109</sup> Posteriormente (el 29 de agosto) presentaron también las potencias occidentales un plan de desarme

---

<sup>104</sup> Ver, Keesing's..., p. 15744.

<sup>105</sup> Ver el documento DC/83, del 4 de mayo de 1956.

<sup>106</sup> 106 Doc. A/C.1/783, del 12 de enero de 1957.

<sup>107</sup> Doc. A/3366, del 17 de noviembre de 1956.

<sup>108</sup> Doc. 90/112, del 1º de agosto de 1957, Annexes 7 y 12.

<sup>109</sup> Doc. DC/113, del 11 de septiembre de 1957, Aneex 5.

parcial,<sup>110</sup> principio que ya había sido aceptado por la URSS al considerar que tales potencias no estaban dispuestas a admitir un plan de desarme general y completo.<sup>111</sup>

Las discusiones relativas a la limitación de los armamentos ocuparon gran parte del doceavo, período de sesiones de la Asamblea General. Se aprobaron tres resoluciones: la Primera,<sup>112</sup> pidiendo, entre otras cosas la suspensión inmediata de las pruebas nucleares, el establecimiento progresivo de un sistema de inspección (aéreo y terrestre), y la iniciación conjunta de un estudio para crear un sistema de inspección destinado a asegurarse de que el lanzamiento de objetos al espacio exterior se realizara únicamente con fines pacíficos.

La segunda resolución<sup>113</sup> decidía la ampliación de la Comisión de Desarme a 25 miembros.<sup>114</sup> La tercera resolución era una petición a la Comisión de Desarme para que hiciese las recomendaciones oportunas para un plan general de información sobre los peligros de la carrera de armamentos.<sup>115</sup>

La URSS reaccionó contra la ampliación realizada, declarando que no participaría en los trabajos de la Comisión, por contener una mayoría de miembros occidentales, advirtiendo, además que, si aquella celebraba una reunión, ello podría constituir un obstáculo para la convocación de una Conferencia de alto nivel que ellos proponían y que debería tener, entre otros objetivos, el de la inmediata suspensión de las pruebas de armas atómicas y de hidrógeno, y la renuncia a su utilización, creación de una zona "desatomizada" en Europa,<sup>116</sup> y la reducción de las fuerzas extranjeras en Alemania y otros países europeos.

---

<sup>110</sup> Para los detalles ver Everyman's United Nations, Sixth Edition, New York, 1959, p. 52; y Carnegie Endowment for International Peace: "Issue before the twelfth General Assembly", International Conciliation, No. 514, september, 1957, pp. 69 y ss.

<sup>111</sup> Pueden distinguirse cinco períodos de reuniones del Sub-comité: 1) 13 de mayo - 22 de junio, 1954 (United Nations Doc.D-C/53, 22 de Junio de 1954); 2) 25 de febrero - 18 de mayo de 1955 (United Nations Doc.DC/71, del 7 de octubre de 1955); 3) 29 de agosto - 7 de octubre de 1955 (United Nations Doc.DC/83, del 4 de mayo de 1956); 4) 19 de marzo - 4 de mayo de 1956 (United Nations Doc. DC/112, del 1º de agosto de 1957; 5) 18 de marzo - 6 de septiembre de 1957 (United Nations Doc.DC/113, 11 de septiembre 1957).

<sup>112</sup> General Assembly Res. 1148 (XII), del 14 de noviembre de 1957.

<sup>113</sup> General Assembly Res. 1150 (XII), del 19 de noviembre de 1957.

<sup>114</sup> Argentina, Australia, Bélgica, Brasil, Birmania, Checoslovaquia, Egipto, India, Italia, México, Noruega, Polonia, Tunesia, Yugoslavia y los once países que en 1958 eran miembros del Consejo de Seguridad.

<sup>115</sup> Basada en una propuesta belga. Ver, General Assembly Res. 1149 (XII), del 14 de noviembre de 1957.

<sup>116</sup> Ver el "plan Rapacki", que el ministro de asuntos exteriores polaco presentó personalmente ante la XII Asamblea General el 2 de octubre de 1957, y cuya finalidad era establecer en las dos zonas de Alemania, y en Polonia, la prohibición de la producción y el depósito de armas nucleares. Esta propuesta sería más tarde desarrollada y modificada por el delegado polaco Winiewicz en el sentido de extender la zona "desatomizada", a Checoslovaquia. El gobierno polaco presentó de nuevo ese plan, en noviembre de 1958, con algunas alteraciones. Ver también, M. LACHS: "Zur Frage der Atomwaffenfreien Zone in Mitteleuropa", en Rechts-wissenschaftlicher Informationsdienst, 8 Jahrgang, Okt., 1959, N. 10, pp. 458-463, y el artículo de JERZY JODLOWSKI: "Quelques considérations sur le plan Rapacki", en el simposium Contribution à l'étude des problèmes du désarmement, citado más abajo.

Esta declaración de la URSS fue seguida, el 31 de marzo, por un decreto del Soviet Supremo,<sup>117</sup> suspendiendo unilateralmente las pruebas nucleares, y dirigiendo al mismo tiempo un llamamiento a las otras potencias para que siguiesen su ejemplo, pero reservándose el derecho de revocar su decisión si aquéllas no procedían de la misma forma.

Del intercambio de correspondencia efectuado entre el presidente de los Estados Unidos y el primer ministro soviético (en abril, mayo y junio de 1958),<sup>118</sup> resultó la convocatoria de una conferencia de expertos para estudiar la posibilidad de detectar las posibles violaciones a un hipotético acuerdo sobre la suspensión de pruebas nucleares.

La conferencia de expertos, reunida del 1º de julio al 21 de agosto, en Ginebra, admitió la posibilidad técnica de establecer un sistema eficaz de control de las pruebas nucleares. Con base en el informe de esta conferencia, Estados Unidos y el Reino Unido anunciaron su buena disposición para la suspensión de sus experiencias nucleares, que tendría efecto desde que se comenzasen las negociaciones para su suspensión definitiva, y que duraría un año, a condición de que la URSS no las reanudase y de que se hubiesen realizado progresos en la materia del desarme. Estas negociaciones comenzaron, al nivel diplomático, el 31 de octubre, en Ginebra, desarrollándose paralelamente a otra que se iniciaría el 10 de noviembre para estudiar los medios de prevenir un ataque por sorpresa.

La decimotercera Asamblea General adoptaría cuatro resoluciones<sup>119</sup> insistiendo en los temas que hemos expuesto, pero añadiendo en su cuarta resolución, que a partir de 1959, la Comisión del Desarme estaría compuesta por representantes de todos los países miembros de las Naciones Unidas.

El 5 de agosto de 1959, la URSS, los Estados Unidos, Francia y el Reino Unido decidieron crear el llamado Comité de los Diez.

En la Asamblea decimocuarta, celebrada en medio de la luna de miel soviético-americana, consagrada en las conversaciones de "camp David", después de la presentación, por Jruschov en persona, de su plan de desarme general y completo,<sup>120</sup> se asistió al hecho insólito de una propuesta sometida, por primera vez en la historia de las Naciones Unidas, conjuntamente por los Estados Unidos y la URSS. Esta propuesta, que se mantenía en el terreno de los puros principios y que no aportaba una solución real a los problemas en discusión, significaba sin embargo un progreso, y fue aprobada por unanimidad por la Asamblea.<sup>121</sup> De la propuesta destacaban los puntos siguientes: a) aceptación

---

<sup>117</sup> Este llamamiento del Soviet Supremo fue comunicado, a petición de la URSS, a todos los miembros de las Naciones Unidas, por el Secretario General (United Nations Doc. A/4254).

<sup>118</sup> Para el intercambio de correspondencia Bulganin-Eisenhower, en 1955, 1956 y 1957, ver Keesing's...., pp. 15517-20. Otra nota del mariscal Bulganin, de diciembre de 1957, en Keesing's....p. 15975, y la respuesta de Eisenhower, en enero de 1958, en "Keesing's.... p. 16069. Para lo relativo al período abril-mayo-junio, de 1958, ver Keesing's.... p. 16341.

<sup>119</sup> General Assembly Res. 1252(XIII). del 4 de noviembre de -1958: "Cese de las pruebas de armas atómicas y de hidrógeno; reducción de los presupuestos militares de la URSS, EE.UU., Reino Unido y Francia, de un 10 a un 15 por ciento, y uso de parte de los ahorros así obtenidos, para asistencia de los países subdesarrollados.

<sup>120</sup> Doc.A/4219. Ver también el informe y el discurso de clausura de Jruschov ante la cuarta sesión del Soviet Supremo de la URSS, el 14 de enero de 1960. La ley sobre reducción de fuerzas armadas de la URSS, es de fecha 15 de enero de 1960.

<sup>121</sup> General Assembly Res. 1378 (XIV), del 20 de noviembre de 1959.

del principio del desarme general y completo; b) indicación del camino a seguir para realizarlo; c) recomendación del método que debe ser utilizado; d) designación del Comité de los Diez como el organismo adecuado para llevar lo adelante.

El Comité de los Diez debería preparar el informe y someterlo a la Comisión del Desarme, que por su composición refleja la opinión de la entera organización.

Otros asuntos tratados en esta Asamblea fueron los de las utilidades pacíficas de la energía atómica y del espacio exterior.

En Ginebra comenzó, el 15 de marzo, la reunión del Comité de los Diez<sup>122</sup> (cinco naciones occidentales: Estados Unidos, Francia, Reino Unido, Italia y Canadá; y cinco orientales: la URSS, Polonia, Checoslovaquia, Rumania y Bulgaria), bajo la presidencia del Dr. Padilla Nervo, presidente de la Comisión del Desarme. Antes de la apertura de esta conferencia, los jefes de las -cinco delegaciones occidentales habían tenido reuniones en Washington y en París, para fijar la posición occidental en las futuras negociaciones. Como resultado de ello, anunciaron el 10 de marzo que habían llegado a un acuerdo sobre una propuesta que presentarían conjuntamente en Ginebra los cinco Estados occidentales, y que fue aprobada el 12 de marzo, por el Consejo de la NATO. Este plan,<sup>123</sup> publicado dos días después, tenía una serie de disposiciones encaminadas a lograr un desarme general y completo, y cuyos principales puntos eran los siguientes: a) establecimiento de una Organización Internacional del Desarme; b) reducción de las fuerzas armadas a los límites que se determinara; c) prohibición del uso del espacio exterior con fines militares; d) prohibición de las armas nucleares, químicas y biológicas; e) creación de un adecuado sistema internacional de inspección y control para asegurar el cumplimiento de las anteriores disposiciones.

Se había previsto la realización del plan, en etapas, y debía ser aceptado o rechazado en conjunto.

El delegado soviético, Zorin, rechazó categóricamente estas propuestas,<sup>124</sup> lo mismo que una invitación del delegado de los Estados Unidos, Eaton, para un acuerdo soviético-americano sobre la prohibición del uso del espacio exterior con fines militares, manifestando que las propuestas occidentales eran "simplemente un plan para establecer un control general y completo, sin efectivas medidas de desarme" y estaba "destinado a facilitar a las potencias occidentales a los Estados Unidos en primer lugar ciertas ventajas unilaterales".

El 8 de abril, Zorin presentó cinco "principios básicos,"<sup>125</sup> destinados, según él, a constituir un nuevo punto de partida para la discusión, sobre las bases de la resolución de la Asamblea General; pero los delegados occidentales mantuvieron que tales puntos eran, en esencia, iguales a los contenidos en la propuesta original de la delegación soviética, y los rechazaron. Las propuestas de Zorin eran las

---

<sup>122</sup> La evolución de esta conferencia puede consultarse en Keesing's..., p. 17601. Ver también, TOMAS LAHODA: "Le problème du désarmement et la conférence des dix puissances", en Revue de Droit Contemporain. 7e. année, N. 1 June, 1960, Bruselas, pp. 316-333.

<sup>123</sup> Ver Keesing's..., p. 17336.

<sup>124</sup> Afirmó que las propuestas occidentales no estaban dirigidas a un desarme general y completo, que eran "simplemente un plan para establecer un control general y completo, sin medidas reales desarme" (4 de abril de 1960).

<sup>125</sup> Ver Keesing's..., p. 17601.

siguientes: a) Disolución de todas las fuerzas armadas, liquidación de todas las armas de destrucción masiva y de las bases extranjeras, y la abolición de todas las organizaciones militares; b) un programa de desarme que sería realizado en las etapas que se determinase, dentro de un plazo de cuatro años; c) establecimiento de una organización internacional de control para poner en práctica las adecuadas medidas de control en cada etapa del desarme; d) mantenimiento por cada Estado, de una milicia destinada exclusivamente a hacer respetar el orden interno; e) el programa de desarme no sería interrumpido por, o condicionado a, la realización de ninguna condición no establecida en el tratado. Proponía también que los Estados que poseyeran armas nucleares deberían "declarar solemnemente" que ellos no serían los primeros en utilizarlas, como un "gesto de buena voluntad", lo cual, continuaba diciendo, "facilitaría la consecución de un acuerdo sobre el desarme general y completo".

Ya para entonces había degenerado la conferencia en una batalla de propaganda, y se terminó en medio de un terrible escándalo,<sup>126</sup> como consecuencia del abandono por parte de los delegados comunistas. Los delegados occidentales, reunidos al día siguiente de la salida de los comunistas, afirmaron que la conferencia no podía terminarse por decisión unilateral, pero convinieron en aplazar sine die las reuniones.

El delegado de los Estados Unidos en la Organización de Naciones Unidas solicitó la reunión de la Comisión que, a pesar de las objeciones de la delegación soviética (que no consideraba conveniente su reunión antes de la Asamblea General, y proponía que concurrieran a ésta los jefes de los gobiernos de todos los países miembros), celebró una reunión de tres días (16, -17 y 18 de agosto) en Nueva York. Se terminó después de una serie de debates orientados con fines propagandísticos por la adopción de una propuesta de los cinco países "no comprometidos", recomendando la continuación de los esfuerzos en esta materia del desarme.

En medio de la expectación que había provocado el fracaso de la proyectada conferencia, en la Cumbre, de París, y el subsiguiente recrudecimiento de la guerra fría, se abrió la decimoquinta Asamblea General de las N.U., con participación de gran número de jefes de Estado. Los puntos centrales de discusión fueron sin embargo otros diferentes al del desarme (cambio de la sede de la ONU, substitución del Secretario General por la troika propuesta por Rusia, etc).

Hay que señalar una propuesta danesa (28 de septiembre), sugiriendo una reorganización de las discusiones sobre el desarme, y pidiendo que se estableciera un cuerpo de expertos militares y científicos para redactar las propuestas de una serie de medidas, graduales y adecuadamente controladas, de tal manera que en ningún momento se viese afectado el equilibrio de poder.

En fin, en esa Asamblea, Jruschov pidió (11 de -Octubre) que el desarme (la "cuestión de las cuestiones") debería ser discutido en una sesión especial de la Asamblea, en marzo o abril de 1961, en vez de someterlo al Comité Político de la Asamblea. Pero la propuesta fue rechazada por gran mayoría.

Reunido el Comité Político examinó ocho diferentes proposiciones hechas por varios países, sin que se llegase a acuerdo ninguno; cada país mantenía las posiciones asumidas en los debates de la

---

<sup>126</sup> Se terminó el 27 de junio. Una muestra del ambiente en que tuvo lugar la retirada de las delegaciones comunistas, nos la da una de las intervenciones del representante francés J. MOCH: -"I ask for the floor. I ask that this meetings continué and that next representative in alphabetical order should take the chair. Mr. Ormsby-Gore, please take the chair, the meeting is going on. This is a scandall. It is hooliganims! What a shameful performance! If this your democracy I can only say it is a fine one!" (En Keesing's..., p. 17603). Ese mismo día la delegación americana hizo público un nuevo plan de desarme que intentaba someter a la fallida conferencia.

Asamblea General. Sólo se adoptaron tres resoluciones inocuas, sobre el control de las armas nucleares<sup>127</sup> y el cese de las pruebas atómicas y termonucleares.

Esta Asamblea, que había sido suspendida en diciembre, para ser reanudada en el mes de marzo no discutió el problema de desarme, limitándose a dejarlo para la próxima, según los términos de un acuerdo entre Stevenson y Gromyko.

En la decimosexta Asamblea se aprobó una propuesta conjunta ruso-americana,<sup>128</sup> resultado de las conversaciones privadas mantenidas por Stevenson y Gromyko en el curso de la segunda parte de la Asamblea anterior. En ella se decidía la creación de un Comité del Desarme de dieciocho potencias, cinco occidentales (Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Italia y Canadá), cinco del bloque oriental (Rusia, Polonia, Checoslovaquia, Rumania y Bulgaria), y ocho no comprometidas (Birmania, Brasil, Etiopía, India, México, Nigeria, Suecia y la República Árabe Unida).

Los trabajos del comité se iniciaron en Ginebra el 15 de marzo, al nivel de los ministros de asuntos exteriores. Francia se negó a participar, otras dos propuestas fueron aprobadas en esta Asamblea, una de Irlanda, y otra de Suecia: 1) Propuesta de Irlanda. Subraya "La necesidad de un acuerdo internacional, sujeto a control e inspección internacional, por el cual las potencias productoras de armas nucleares no cederían el control de tales armas a naciones que no las poseyesen todavía, y las potencias que no las poseyesen todavía se comprometerían a no manufacturarlas." 2) Propuesta de Suecia. (Apoyada por Austria, Cambodia, Ceilán, Etiopía, Libia, Sudán y Túnez.) pedía la creación de un "club no nuclear", solicitando de los Estados que no poseyeran armas atómicas, una promesa clara de que: a) no las fabricarían, b) no las adquirirían de otros Estados, c) se negarían a permitir en sus territorios, armas nucleares de otros Estados.

La Conferencia de Ginebra se abrió en un ambiente desfavorable, originado, entre otras causas, por la ruptura de las conversaciones de la "Conferencia sobre el cese de pruebas nucleares" (el 29 de Enero pasado), en la que era evidente la imposibilidad de llegar a ningún acuerdo, después del gran número de reuniones celebradas durante más de tres años. Ese ambiente desfavorable estaba apenas disminuido por la intensa correspondencia intercambiada entre Jruschov, Kennedy, Mac-Millan y el General De Gaulle.<sup>129</sup>

---

<sup>127</sup> General Assembly Res. 1576(XV), del 20 de diciembre de 1960; General Assembly Res. 1577(XV), del 20 de diciembre de 1960; y, General Assembly Res. 1578(XV), del 20 de diciembre de 1960. Ver también, VRATISLAV PECHOTA: "La question du désarmement devant la XV<sup>e</sup>. session de l'Assemblée General des Nations Unies", en Re-vue de Droit Contemporain. 7<sup>e</sup>. année, N. 2, decembre, Bruseles, pp. 132-138.

<sup>128</sup> Presentada el 13 de diciembre, y aprobada unánimemente por la Asamblea General el 20 de diciembre de 1961.

<sup>129</sup> Ver Keesing's.... p. 18689.

## **Las últimas realizaciones**

Algunos éxitos limitados en el terreno del desarme, pueden señalarse a partir de 1963. Con el fin de prevenir el hecho de que por falta de comunicación entre las grandes potencias pudieran suscitarse malentendidos, capaces de llevar a un enfrentamiento catastrófico entre ellas, el Comité de Desarme de las Naciones Unidas, después de la crisis del bloqueo de Cuba, de 1962, dirigió a los Estados Unidos y a la URSS una sugerencia en el sentido de que establecieran una línea de comunicación directa; tras una serie de negociaciones al efecto, el 20 de junio de 1963, los dos gobiernos ratificaron los acuerdos para el establecimiento de la línea roja entre Moscú y Washington.

Como culminación de los esfuerzos realizados a niveles diversos, que incluyeron resoluciones de las Naciones Unidas y discusiones en el Comité de Desarme, se firmó el 5 de agosto de 1963 el Tratado de Moscú, prohibiendo todas las pruebas nucleares excepto las subterráneas. Entró en vigor el siguiente 20 de octubre, y más de cien países se han adherido a él, aunque tanto Francia como China, ambas potencias nucleares, se han negado a hacerlo. Con este acuerdo quedan prohibidas las pruebas nucleares en la atmósfera, en el espacio exterior y bajo el mar. Siguen permitidas las pruebas subterráneas, lo cual se debe a la imposibilidad de un acuerdo sobre los métodos de inspección, para comprobar las hipotéticas violaciones; parece, en efecto, muy difícil establecer una diferencia entre los movimientos sísmicos de origen nuclear y los que se producen por otras causas.

El propósito fundamental del Tratado es el de evitar la difusión, fuera del territorio del Estado, de desperdicios radioactivos resultado de las pruebas nucleares a que haya procedido. Las pruebas nucleares, subterráneas no se encuentran en ese caso; por eso su Prohibición es lo único que hubiera significado algún progreso en el Derecho Internacional, ya que las otras pruebas, por producir perjuicios fuera de las fronteras estatales, constituían una violación del Derecho Internacional, y no necesitaban ser prohibidas. El Tratado de Moscú sólo tiene como consecuencia poner en forma convencional lo que el Derecho Internacional consuetudinario ya establecía Francia y China violan el Derecho Internacional cuando proceden a pruebas nucleares en la atmósfera o subterráneas, ya que sus efectos se hacen sentir en los territorios de otros Estados, o en el de alta mar.

El valor del Tratado de Moscú es principalmente político y psicológico.

Los esfuerzos para la conclusión de un acuerdo sobre la prohibición total de los ensayos de armas nucleares se han proseguido desde 1963, pero sin resultado alguno hasta el momento, ya que se mantienen las mismas objeciones.

La desnuclearización regional ha hecho algunos progresos después del rechazo del Plan Rapacki, enunciado en 1961, que incluía Checoslovaquia, Polonia y la totalidad de Alemania. La Asamblea General adoptó, el 24 de noviembre de 1961, la Resolución 1652 (XVI) patrocinada por ocho Estados africanos, pidiendo a los miembros de la organización que no transportarán, almacenarán, ni probarán armas nucleares en el territorio africano y que respetaran, además, "el continente de África como una zona desnuclearizada". Sin embargo, -otra resolución de la Asamblea General, proponiendo a los países africanos la adopción de las medidas necesarias para poner en práctica la desnuclearización, no ha tenido eco hasta ahora.

En América Latina, por contra, las cosas han sido tomadas mucho más en serio. El 29 de abril de 1963, cinco países (México, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador) firmaron una declaración conjunta sobre la desnuclearización de América Latina, que el 27 de noviembre recibió su apoyo de la Asamblea General, en virtud de la Resolución 1911 (XVIII). Se creó una Comisión preparatoria de 17 miembros (que luego aumentarían a 21) bajo la presidencia de Alfonso García Robles, cuyos trabajos culminarían en la firma, el 14 de febrero de 1967, del tratado para la proscripción de las armas nucleares en América Latina,

conocido como "Tratado de Tlatelolco", en el cual las partes se comprometen a que en sus territorios se prohíbe:

a) El recibo, uso, fabricación, producción o adquisición, por cualquier medio, de toda arma nuclear, por sí mismas, directa o indirectamente, por mandato de terceros o en cualquier otra forma, y

b) El recibo, almacenamiento, instalación, emplazamiento o cualquier forma de posesión de toda arma nuclear, directa o indirectamente, por sí mismas, por mandato a terceros, o de cualquier otro modo.. Se incluye asimismo la prohibición de "realizar, fomentar o autorizar, directa o indirectamente, el ensayo, el uso, la fabricación, la producción, la posesión, o el dominio, de toda arma nuclear o de participar en ello de cualquier manera" (Art. 1). El Tratado prevé la creación de un Organismo para la proscripción de las armas nucleares en la América Latina", con sede en México. Algunas cuestiones específicas, como las relativas al uso pacífico de la energía nuclear, las salvaguardias del O.I.E.A., inspecciones, etcétera, también están previstas en el Tratado.

Otro de los escasos éxitos, se ha obtenido en torno al problema de la prevención de la diseminación de las armas nucleares, inicialmente presentado ante la Asamblea General, en sus periodos de sesiones XIII y XIV, por Irlanda. El 20 de noviembre de 1959 la Asamblea General había encargado al Comité de desarme (cinco miembros de la NATO y cinco del Pacto de Varsovia), el estudio del problema que nos ocupa. De nuevo, la Asamblea General decidió, en el XV periodo de sesiones, pedir a las potencias nucleares que no facilitaran armas nucleares a países que no las poseyeran, y en su siguiente periodo adoptó la llamada "Resolución Irlandesa", urgiendo a los Estados la conclusión de un acuerdo sobre las armas nucleares, para impedir su diseminación. El camino para un acuerdo quedó abierto cuando, el 24 de agosto de 1967, La Unión Soviética y los Estados Unidos presentaron un proyecto conjunto, que en forma revisada sería sometido de nuevo al Comité del desarme el 18 de enero de 1968> y en su forma definitiva el 11 de marzo. El Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares sería finalmente firmado, simultáneamente, en Londres, Washington y Moscú, el 1º de julio de 1968, y abierto a la firma de todos los Estados. En su artículo 1º se señala que "cada Estado -poseedor de armas nucleares que sea parte en este Tratado, se compromete a no traspasar a nadie armas nucleares u otros artefactos nucleares explosivos, ni el control sobre tales armas o artefactos explosivos, sea directa o indirectamente; y a no ayudar, estimular o inducir en forma alguna a ningún Estado no poseedor de armas nucleares a fabricar o adquirir de otra manera armas nucleares u otros artefactos nucleares explosivos, ni el control sobre tales armas o artefactos explosivos". En el artículo 2 se señalan las obligaciones correlativas para los países no nucleares.

El Tratado ha sido objeto de duras críticas (Alemania Occidental, India, Japón, etcétera), en el sentido de que su efecto es garantizar la superioridad permanente de los países nucleares. China y Francia se han negado a entrar en este sistema convencional.

En otros aspectos las conversaciones sobre desarme se han estancado: rechazo de propuestas soviéticas sobre un pacto de no agresión entre la NATO y el Pacto de Varsovia, sobre la desnuclearización del Mediterráneo, sobre la renuncia a utilizar territorios extranjeros para estacionar medios de transporte de armas nucleares, etcétera; reducción de los presupuestos militares; destrucción de bombarderos (con una propuesta de EE.UU. para destruir 480 aviones del tipo B-47, condicionada a la destrucción por la URSS del mismo número de bombarderos del tipo TU-16, considerados equivalentes) ; disminución de las fuerzas armadas, etcétera.

Para concluir, debemos recordar la resolución adoptada por la Asamblea General en su XVIII periodo de sesiones, pidiendo a los Estados que se abstuvieran de colocar en órbita armas de destrucción masiva, o instalarlas en los cuerpos celestes. También tiene cierto interés una propuesta reciente

(U.N.Doc.,A/7134, del 8 de julio de 1968) de la Unión Soviética tendiente a que el fondo del mar, más allá de las aguas territoriales, se use únicamente con fines pacíficos.

En el plano más amplio del desarme general y completo, la situación se mantiene tan desesperante como lo era hace seis años.

## **DICTAMEN JURÍDICO SOBRE LA CRISIS DE LA REPÚBLICA DOMINICANA**

Los hechos son de todos conocidos: al producirse en la República Dominicana un movimiento popular tendiente a restablecer la Constitución y reponer al depuesto presidente Juan Bosch, los Estados Unidos decidieron enviar una fuerza que llegó, según algunas fuentes, a cerca de 40 mil infantes de marina.

El pretexto para el envío de tal fuerza armada fue, primero, la protección de los ciudadanos extranjeros que las autoridades locales (militares en gran parte) se habían declarado incapaces de asegurar. Cumplido este objetivo, los Estados Unidos decidieron continuar su acción militar, para impedir que el comunismo tomase el poder en la isla.

Posteriormente y ante la unánime reprobación que su acción había causado, los Estados Unidos solicitaron de la Organización de Estados Americanos su intervención como mediadora, y el envío de una fuerza de paz.

Llevado el conflicto ante el Consejo de Seguridad de la ONU, se discutió la competencia de éste. Mientras para varios países, encabezados por los Estados Unidos, la Organización de Naciones Unidas no tenía facultades para intervenir en lo que caía, según ellos, en el ámbito de competencia de la OEA, para otros era la ONU quien tenía facultades para hacerlo.

Así los hechos, vamos a entrar en su calificación jurídica, haciendo la aclaración preliminar de que, desde el punto de vista del Derecho Internacional, el problema interno dominicano no nos concierne, cualesquiera que sean las simpatías políticas que al respecto podamos tener.

Nos interesa únicamente estudiar: I.- La calificación jurídica de la acción de los Estados Unidos.  
II.1 Establecer la delimitación de competencias entre la Organización de las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos.

### 1

#### NATURALEZA DE LA ACCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS

##### A) Intervención por causa de humanidad

La primera de las razones ofrecidas para justificar la acción emprendida, era la de que se trataba de acudir, a petición de las autoridades llamadas legales, para ofrecer protección a los ciudadanos extranjeros.

Este tipo de intervención, de larga tradición en la práctica de los países, en la época de la anarquía mundial, podía ser justificable cuando la inexistencia de una autoridad internacional obligaba a los Estados a recurrir a sus propios medios, incluso (y en especial) la fuerza.

Era práctica admitida, y defendida por los principales tratadistas, que cuando los nacionales de un país sufrían un trato cruel, inferior al normalmente ofrecido por las naciones llamadas civilizadas, tal país podía recurrir a la fuerza para salvaguardar los derechos y la supervivencia de sus ciudadanos.

Desde luego, el mal trato dado a nacionales sirvió como pretexto para justificar muchas intervenciones y agresiones; pero ello era inevitable, ya que la apreciación del Derecho, a falta de una organización de la sociedad internacional, era algo subjetivo dejado al árbitro de los Estados.

Hoy, la sociedad internacional está organizada en un sistema de Derecho, con los medios jurídicos adecuados para garantizar el mantenimiento de ese orden y los Estados no pueden recurrir a la fuerza mediante decisión individual, excepto en el caso de la legítima defensa que, según señala el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, sólo es admisible en caso de ataque armado.

El Estado que considere amenazados o violados sus derechos, o los de sus ciudadanos, está obligado a recurrir a medios jurídicos, para obtener satisfacción: procedimientos pacíficos, que van desde las negociaciones directas, por la vía diplomática, los buenos oficios, la mediación, la conciliación, la investigación, el arbitraje y la Corte Internacional de Justicia, hasta los medios que ofrecen los organismos regionales o la Organización de las Naciones Unidas, la cual puede, si fallan los demás medios, llegar a la utilización de la fuerza armada.

En estas condiciones, no es de extrañar que la intervención haya sido condenada en célebre decisión jurisprudencial (en cuya redacción tuvo decisiva importancia el juez Isidro Fabela) de la Corte Internacional de Justicia: "El pretendido derecho de intervención no puede ser considerado más que como manifestación de una política de fuerza, política que, en el pasado, ha dado lugar a los abusos más graves y que no podría, cualesquiera que sean las deficiencias presentes de la organización internacional, encontrar ningún lugar en el Derecho Internacional." (Asunto del estrecho de Corfu). Tras una afirmación tan rotunda, la Corte explica la razón de su radicalismo al precisar que "la intervención... reservada por la naturaleza de las cosas a los Estados más poderosos, podría fácilmente llevar a falsear la misma administración de la justicia internacional.

Pero los Estados Unidos no se han limitado a violar el Derecho Internacional Universal, y las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas (cuyo valor, en la mayor parte de las disposiciones, es también universal), sino también, como parte que son del sistema interamericano, las disposiciones que rigen a éste, contenidas en la Carta de Bogotá, que enuncia en su artículo primero que "Los Estados Americanos consagran en esta Carta la organización internacional que han desarrollado para lograr un orden de paz y de justicia, fomentar su solidaridad, robustecer su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia..." Además, según el artículo 15, "ningún Estado o grupo de Estados tiene derecho a intervenir directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro... "

## B) Intervención para evitar el comunismo

Una vez evacuados, o colocados bajo su protección los extranjeros, los Estados Unidos decidieron prolongar la ocupación, dando esta vez, como razón de su actitud, la necesidad de evitar que un régimen comunista se estableciera en la isla. Esta excusa fue ofrecida con el convencimiento (¿real?) de que obedecía a derecho.

Pero lo más grave fue la actitud de los que, para atacar la legalidad de la acción estadounidense, se abocaron a demostrar (lo que no era muy difícil) que ni Juan Bosch ni sus seguidores eran comunistas.

Desde el punto de vista del Derecho, es irrelevante que en la República Dominicana el grupo constitucionalista fuera de tendencia comunista o de cualquier otro tipo. No puede aceptarse el derecho de una potencia a impedir que en otro país suba al poder un gobierno que no goce de sus simpatías. Si hemos condenado la agresión a Hungría, tenemos que condenar enérgicamente la agresión a la República Dominicana, donde las cosas aparecen agravadas por el hecho de que se trataba de restaurar a un

presidente constitucionalmente elegido por el pueblo y depuesto por militares que faltaron a su juramento de lealtad.

La excusa de impedir la subida del comunismo al poder, debe ser terminantemente rechazada, y por el contrario servirá para calificar el acto: acción de un Estado, destinada a impedir que en otro país se establezca un gobierno que no es de su agrado, violando para ello la integridad territorial y la independencia política de un país libre, los dos elementos fundamentales sobre los que descansa todo el sistema internacional.

El derecho de los pueblos a darse la forma de gobierno que deseen (incluida la comunista) está consagrado en la Carta de las Naciones Unidas, en el artículo 1, que habla (párrafo 2) del respeto a la libre determinación de los pueblos; en el artículo 2, que afirma, los principios de igualdad soberana de los Estados" (párrafo 1): prohibición del uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado (párrafo 4); no intervención de la Organización de Naciones Unidas (y con más razón, de sus miembros) en los asuntos que son de la jurisdicción interna de los Estados (párrafo 7), como es, desde luego, la determinación del régimen que cada Estado desee darse.

La Carta de Bogotá afirma también el derecho de los pueblos a escoger su propio gobierno: en el artículo 1 (habla de soberanía, integridad territorial e independencia), en el artículo 7 (respeto a los derechos que el Derecho Internacional concede a los demás Estados), en el artículo 15 (prohibición de intervenir "sea cual fuere el motivo", en los asuntos internos o externos de cualquier Estado), en el artículo 13 ("cada Estado tiene derecho a desenvolver libre y espontáneamente su vida cultural, política y económica...").

En resumen, el hecho de que un Estado, mediante la fuerza armada, impida o trate de impedir que en otro país se establezca un régimen comunista (o de cualquier otro matiz), es una violación del Derecho Internacional Universal, de la Carta de las Naciones Unidas, y de la Carta de Bogotá. Los Estados americanos pueden declarar su incompatibilidad, individual con el comunismo, pero no pueden impedir que un país cualesquiera decida darse un régimen comunista, de acuerdo con las facultades que el Derecho Internacional (cuya interpretación no es privilegio de ningún Estado) le concede.

Lo contrario sería reconocer: 1) O el derecho de las grandes potencias a impedir el establecimiento en otros países, de gobiernos que no gocen de sus simpatías, y ello implicaría reconocer a la URSS el derecho de impedir que suban al poder gobiernos no comunistas. 2) O reconocer que los Estados Unidos tienen el derecho de determinar qué gobiernos convienen a los demás países.

¿Podría admitirse semejante monstruosidad jurídica? Quizá, por nuestras convicciones políticas, aceptaríamos de buen grado la intervención (no unilateral y por iniciativa individual) de la organización internacional para garantizar la democracia y permitir que los pueblos se diesen el gobierno que desearan (incluido el comunista). Pero, ¿quien se cree el cuento de la defensa de la democracia, por parte de un país que apoya dictaduras militares, y propicia el establecimiento de otras, pisoteando las constituciones?

### C) ¿Intervención o agresión?

La acción de los Estados Unidos ha sido a menudo calificada de intervención. En realidad se trata de algo más grave todavía, ya que ha habido envío de fuerzas armadas, que violaron la integridad territorial de un Estado y establecieron un régimen de ocupación militar en un sector de ese territorio.

La Carta de las Naciones Unidas prohíbe el uso de la fuerza, en el artículo I, párrafo 1, y en el artículo 2, párrafo 4, ya citados, sólo acepta el recurso de la fuerza en el caso de legítima defensa (artículo 51), justificable únicamente si hay ataque armado.

Pero las disposiciones más claras las encontramos en la Carta de Bogotá, cuyo artículo 17 afirma la inviolabilidad de territorio de un Estado, que no puede ser objeto de ocupación militar (directa o indirectamente), cualquiera que fuere el motivo, "aún de manera temporal" y en el Tratado de Río (obligatorio para los Estados Unidos), que tipifica la agresión en el artículo 9, al decir que puede considerarse como tal: "a) El ataque armado, no provocado por un Estado contra el territorio, la población, o las fuerzas terrestres, navales o aéreas de otro Estado.

b) La invasión, por la fuerza armada de un Estado del territorio de un Estado Americano..."

La acción de los Estados Unidos en la República Dominicana es un típico acto de agresión, ya que la invasión efectuada por sus tropas, no respondió a ningún ataque armado, sino que su finalidad era la de impedir que tomara el poder un gobierno comunista, según ellos. Para el Derecho Internacional tales excusas son inaceptables, ya que el tipo de régimen imperante en un país es una cuestión exclusivamente doméstica. No podría alegarse tampoco el que en el continente americano sean otras las normas imperantes, porque, como veremos a continuación, las disposiciones de la Carta de San Francisco se aplican al continente americano con prioridad" a la Carta de Bogotá, o a cualesquiera otras disposiciones que hubieran podido ser adoptadas por los países americanos, por lo menos mientras conserven su calidad de miembros de las Naciones Unidas.

## II

### DELIMITACIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LA ONU Y LA OEA.

En el curso de la crisis de la República Dominicana se han estado haciendo repetidas referencias a una pretendida exclusividad de la Organización de Estados Americanos en el tratamiento del problema, y aunque se puede aceptar que los Estados tengan la facultad de derogar el Derecho Internacional General, por vía de acuerdo para sus relaciones particulares, no hay duda ninguna de que tal derogación no existe en el caso de la Organización de Estados Americanos, ni puede existir tratándose de la Organización de las Naciones Unidas.

#### A) Supremacía de la Organización de las Naciones Unidas

Todos los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas están obligados a cumplir las disposiciones de la Carta y no pueden adquirir nuevas obligaciones que estén en contradicción con aquellas, o que signifiquen limitación a las facultades de la organización internacional universal, ya que ello equivaldría a introducir reservas a su aceptación, cosa que es contraria a la letra y al espíritu del documento constitutivo de la Organización.

El artículo 103 es terminante al respecto: "En caso de conflicto entre las obligaciones contraídas por los miembros de las Naciones Unidas en virtud de la presente Carta y sus obligaciones contraídas en virtud de cualquier otro convenio internacional, prevalecerán las obligaciones impuestas por la presente Carta.

Cualquier tratado que estableciera obligaciones en conflicto con las de la Carta sería nulo en todo lo que se refiriese a aquéllas.

#### B) Subordinación de la Organización de Estados Americanos

Pero si el artículo 103 de la Carta de San Francisco no fuera suficiente, podríamos recurrir a la misma Carta de Bogotá, que declara colocarse bajo el imperio de la ONU, en su artículo 102: "Ninguna de

las disposiciones de esta Carta se interpretará en el sentido de menoscabar los derechos y obligaciones de los Estados miembros de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas."

Insiste en la subordinación del sistema interamericano, al universal de las Naciones Unidas, el artículo 10 del Tratado de Río, reproducción casi literal del 102 de la Carta de Bogotá.

La Organización de Estados Americanos esta provista, como toda organización regional, de facultades derivadas, bajo la Organización de las Naciones Unidas, que es a quien corresponden las facultades originarias, y en el caso de un hipotético conflicto, estas prevalecerán contra aquéllas.

Todo ello lleva a la lógica conclusión de que las facultades de la OEA, en materia de conflictos internacionales (como en todo lo demás) llegaran hasta donde la Carta de la ONU permita. Por ello vamos a examinar las disposiciones de este organismo, para darnos cuenta del alcance de las facultades de ambos en materia de solución de conflictos.

C) La competencia originaria de la ONU.

La Carta de San Francisco distingue, respecto a la reglamentación de los conflictos internacionales, dos casos: a) arreglo pacífico de controversias; b) acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamiento de ésta o actos de agresión.

a) Arreglo pacífico de controversias. En el sistema de la ONU se aceptan los organismos regionales destinados a mantener la paz y la seguridad internacionales en la región de que se trate, siempre que queden subordinados a la misma ONU. Los miembros de ese sistema regional deben procurar resolver dentro de él sus conflictos; el Consejo de Seguridad también fomentará el arreglo de controversias utilizando el organismo regional.

El asunto pasará a la competencia del Consejo de Seguridad siempre que: 1) el Consejo considere que la "prolongación de tal controversia o situación puede poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales" (Art. 34); 2) cualquier Estado miembro o no (cuando es parte en el conflicto, y acepta las disposiciones de la Carta para el caso concreto según dispone el artículo 35), lleva el conflicto ante el Consejo (o ante la Asamblea General) .

b) Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamiento de la misma a actos de agresión. El Capítulo VII de la Carta concede plena competencia al consejo de seguridad, tanto en la determinación de la realidad de tales situaciones como en las medidas a tomar. Sin embargo, en los artículos 53 y 54 concede ciertas posibilidades de acción a los organismos regionales: 1) El Consejo de Seguridad podrá utilizar tales organismos regionales para aplicar medidas coercitivas "bajo su autoridad", es decir, los utilizará como instrumento. 2) Se precisa más aún, al añadir que los organismos regionales no aplicarán medidas coercitivas (sobretudo cuando implican uso de la fuerza) "sin autorización del Consejo de Seguridad" excepto cuando se trate de medidas contra Estados enemigos, en el sentido que en la Carta se da a dicha palabra (los que en la segunda guerra mundial lucharon contra los signatarios de la Carta).

El artículo que viene a sembrar la confusión, y que es a menudo invocado por los defensores de la competencia de la OEA, es el 54 de la Carta de San Francisco, que habla de la obligación que los organismos regionales tienen de mantener en todo tiempo informando al Consejo de Seguridad de "todas las actividades emprendidas o proyectadas" para mantener la paz y la seguridad internacionales.

Esta disposición parece, a primera vista, autorizar a los organismos regionales para emprender acciones coercitivas, sin más que informar de ello al Consejo de Seguridad. Pero la verdad es que el artículo 54 no puede ser interpretado aisladamente, sino en el contexto de la Carta, y si el artículo 53

señala que "en ningún caso" los organismos regionales aplicaran medidas coercitivas sin autorización (que se supone tiene que ser previa) del Consejo de Seguridad, no se puede considerar la disposición del artículo 54 como permisiva. Las medidas deberán ser de las que los organismos regionales pueden tomar, es decir, únicamente relativas al arreglo pacífico de controversias.

Aún así, es necesario recordar que el artículo 52, párrafo 4, reserva al Consejo de Seguridad la posibilidad de tomar la competencia de todos los conflictos en cuya solución se estén ocupando los organismos regionales.

La Organización de Estados Americanos no puede, entonces, salir de los límites señalados. Por eso tenemos que considerar ilegal la creación de la fuerza interamericana, llamada de paz, por estar destinada a crear un instrumento coercitivo permanente en manos de la Organización de Estados Americanos, violando las disposiciones de la Carta, al usurpar funciones que corresponden al Consejo de Seguridad.

#### D) Posibilidades jurídicas de aplicación de sanciones

El órgano competente para decidir acerca de los actos que constituyen amenazas a la paz quebrantamiento de ella o actos de agresión, es el Consejo de Seguridad, el cual debe tomar sus decisiones, cuando se trata de asuntos de fondo (como lo es el caso que nos ocupa) por mayoría de siete miembros incluidos los cinco permanentes. Ello resulta de la concepción misma de la Organización de Naciones Unidas; se consideró, en efecto, que la ONU sólo podría (y debería) funcionar en caso de acuerdo de todas las grandes potencias (los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad: EE.UU., URSS, Francia, Inglaterra, China), y que si había desacuerdo era preferible que no funcionase. El procedimiento de la Carta no ofrece entonces posibilidades de acción, dada la división del mundo en bandos irreconciliables, que se refleja en las votaciones del Consejo de Seguridad.

Pero hay una salida, de la que los mismos Estados Unidos son inspiradores. En 1950, y para burlar el veto, que con firme perseverancia oponía la URSS a la adopción de decisiones por el Consejo, los Estados Unidos hicieron adoptar una resolución por la Asamblea General (en realidad son tres resoluciones), que era una auténtica reforma de la Carta, transfiriendo facultades del Consejo de Seguridad a la Asamblea General, donde en aquel entonces los Estados Unidos tenían mayoría.

La reforma es ilegal, puesto que siendo una auténtica modificación de la Carta no se han seguido los procedimientos de reforma establecidos en ella.

Pero a los países débiles les interesa reforzar la autoridad de la Asamblea General (el órgano verdaderamente democrático) y debilitar al Consejo de Seguridad (órgano de la oligarquía internacional). Por eso, quizás les conviniera, olvidando el origen poco claro de la reforma, darle el espaldarazo de su aceptación. Así podría abrirse una salida a la inmovilidad a que la ONU ha llegado.

De estas resoluciones, conocidas bajo el nombre común de "Unión pro paz", nos interesa para nuestro propósito la primera, en virtud de la cual, cuando por falta de la necesidad de unanimidad entre los miembros permanentes, el Consejo de Seguridad no pudiese llenar sus responsabilidades en materias relativas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, siete miembros cualesquiera del Consejo de Seguridad, o la mayoría de los miembros de las Naciones Unidas, pueden convocar una sesión de emergencia de la Asamblea General. En este órgano las decisiones pueden tomarse (en las cuestiones de fondo) por mayoría de dos tercios» no existiendo derecho de veto.

Faltarías, saber si la URSS y los demás países comunistas, que se han opuesto siempre a las resoluciones "Unión pro paz", las aceptarían ahora. Sería curioso también ver si los Estados Unidos; que

siempre las han defendido, aceptan que se utilice contra ellos. Sea lo que fuera, ésa es la única posibilidad, por remota que parezca, de que la ONU adopte una resolución condenatoria del país que ha provocado la crisis al realizar un acto de agresión, y de que se ponga un freno a la peligrosa actitud (además de ilegal) de la OEA, arrebatando facultades que le corresponden a las Naciones Unidas.

## CONCLUSIONES

I. La acción de los Estados Unidos no puede ser justificada como intervención por causa de humanidad, ya que el Derecho Internacional repudia todo acto de ese tipo.

II. El régimen que cada país se da, es cuestión de orden interno; afirmar entonces, como lo hacen los Estados Unidos, que haber intervenido para evitar que la República Dominicana cayera en el comunismo, es confesar su violación del Derecho Internacional.

III. Por haber violado la integridad, territorial de la República Dominicana con el envío de sus tropas, los Estados Unidos se han hecho culpables del delito de agresión.

IV. La Organización de Estados Americanos no puede intervenir en los asuntos internos de uno de sus miembros y, por consiguiente, no puede legalmente impedir que cualquier país americano adopte un régimen comunista.

V.- La Organización de Estados Americanos sólo puede intervenir en la solución pacífica de conflictos internacionales, en la medida en que la ONU se lo permita, y no podrá nunca crear por iniciativa propia una fuerza interamericana permanente, ni aplicar medidas coercitivas.

VI. El individuo, o los individuos responsables de la política de agresión de un país, son culpables del delito de crímenes contra la paz, que, según la definición elaborada (con participación de los Estados Unidos) por el Tribunal Militar Internacional de Nuremberg, es la "dirección, preparación, desencadenamiento, o prosecución de una guerra..."

De toda esta crisis ha surgido una enseñanza: o los países débiles se unen reforzando la Organización de Naciones Unidas, decididos a aplicar el Derecho Internacional, haciendo realidad el principio de autodeterminación de los pueblos; o permanecen callados ante la agresión, y la que la República Dominicana ha sufrido hoy por parte de los Estados Unidos podrán sufrirla ellos mañana, por parte del país que tenga los medios para ello.

Es perfectamente lógico y explicable que los países que tienen la fuerza, se desinteresen del Derecho y traten de debilitar a la Organización de Naciones Unidas, pero que los países débiles se dejen arrebatar las únicas armas con que cuentan para defenderse - el Derecho Internacional y las Naciones Unidas- es más que inmoral, suicida.

## LA IX REUNIÓN DE CONSULTA DE LOS MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES Y EL ASUNTO DE CUBA\*

Del 21 al 26 de julio de 1964, tuvo lugar en Washington, la IX Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores,<sup>1</sup> uno de los órganos principales de la Organización de Estados Americanos.<sup>2</sup> Fue convocada para tratar el problema de la subversión castrista en el continente americano,<sup>3</sup> concretamente, la agresión de que Venezuela había sido objeto a consecuencia del apoyo dado por Cuba al movimiento subversivo que trataba de derribar al gobierno.<sup>4</sup> Tras cuatro días de trabajos, la Reunión adoptó, por una mayoría de quince contra cuatro, con la abstención de Venezuela, una decisión condenatoria, pidiendo a los Estados miembros de la OEA, en aplicación del

---

\* Traducción del artículo publicado en el "Annuaire Français de Droit International-1964". París, 1965.

<sup>1</sup> Las otras se celebraron: I, Panamá, 1939; II, La Habana, 1940; III, Río de Janeiro, 1942; IV, Washington, 1951; V, Santiago de Chile, 1959; VI, San José", 16-20 de Agosto de 1960; VII, San José, 22-29 de Agosto de 1960, VIII, Punta del Este, 1962.

<sup>2</sup> "La Organización de los Estados Americanos realiza sus fines por medio de:

- a) La Conferencia Interamericana
- b) La Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores
- c) El Consejo
- d) La Union Panamericana
- e) Las Conferencias Especializadas, y
- f) Los Organismos Especializados".

(Artículo 32 de la Carta de la Organización de Estados Americanos, llamada Carta de Bogotá, firmada en la IX Conferencia internacional Americana, celebrada en Bogotá, del 30 de Marzo al 2 de Mayo de 1948).

<sup>3</sup> Era la cuarta vez que se convocaba la Reunión de Consulta para tratar el caso de Cuba. La primera lo había sido en Santiago, donde se adoptó la "Declaración de Santiago de Chile", en la que se consideraba que "la perpetuación en el poder, o el ejercicio del poder sin un término determinado y con la Intención manifiesta de perpetuación, es incompatible con el ejercicio efectivo de la democracia", declaración que, si fuera tomada en serio, significaría la expulsión de la mitad al menos de los miembros de la OEA. La segunda vez en que se trató el asunto de Cuba ha sido la VII Reunión, en San José, donde se decidía la creación de una Comisión de Buenos Oficios, formada por representantes de México, Brasil, Chile, Costa Rica, Colombia y Venezuela; se firmó también una declaración llamada "Declaración de San José", condenatoria de Cuba, y cuyos signatarios han sido llamados por Castro "Los Judas Iscariotes de las Américas". En la VIII Reunión, en Punta del Este (Uruguay), se estudió de nuevo el problema de Cuba, y se adoptaron nueve resoluciones sobre las siguientes materias: la ofensiva comunista en América; creación de un Comité Consultivo Especial de Seguridad; no intervención y autodeterminación; elecciones libres; la Alianza para el Progreso; expulsión de Cuba del Sistema interamericano; expulsión de Cuba del Consejo Interamericano de Defensa; relaciones económicas con Cuba y embargo sobre el comercio; derechos del hombre. Desde el punto de vista jurídico, la expulsión de Cuba de la OEA se presta a discusión, puesto que en la Carta de Bogotá no hay disposiciones relativas a la expulsión de los miembros de la Organización. (Ver Keesing's Contemporary Archives, December 26, 1959-January 2, 1960, Núm. 17175; October 15-22, 1960, Núm 1792, April 21-28, 1962 Núms. 18713-18719).

<sup>4</sup> Sobre la IX Reunión de Consulta pueden verse; CLAUDE JULIEN: "Les sanctions contre Cuba. Une crise s'est ouverte a l'interieur de l'Organisation des Etats Américains", en Le Monde Diplomatique, Août, 1964, El Día (México), 28 de junio, 10, 12, 14, 16-27 de julio, 1964; U.S. News & World Report, July 20, 1964 p. 62; "S.P." (México), 10 de Agosto, 1964, Núm. 239, pp. 21-23; Americas, September, 1964, pp. 1-10.

Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, llamado Tratado de Río, ciertas medidas respecto a Cuba.<sup>5</sup>

La legalidad de las medidas adoptadas ha sido puesta en duda por México, que finalmente, se ha negado a ponerlas en práctica. La posición adoptada por México provoca ciertas reflexiones, sobre algunos problemas de derecho internacional, cuyo alcance sobrepasa el cuadro de la IX Reunión y aún del sistema interamericano.

## PARTE PRIMERA

### LOS HECHOS

#### CAPITULO PRIMERO

##### Antecedentes

Los cinco años del período presidencial de Betancourt, en Venezuela, han estado caracterizados por una serie continua de actividades terroristas, organizadas al principio tanto por movimientos de derecha, partidarios del ex-dictador Pérez Jiménez, como por movimientos de extrema izquierda, principalmente el FALN (Fuerzas Armadas de Liberación Nacional); este movimiento seguiría siendo el único que continuase la lucha, intensificada después de la ruptura de las relaciones diplomáticas de Cuba, en noviembre de 1961. Las actividades subversivas iban desde la revolución armada en Carupano, el 4 de mayo de 1962, en Puerto Cabello, el 3 de junio de 1962, al sabotaje de los oleoductos y de las instalaciones petroleras de las compañías americanas, y aun a las acciones concebidas con el único fin de la propaganda, para atraer la atención del mundo sobre el problema que, en su opinión, representaba la opresión del Gobierno de Betancourt; por ejemplo, el robo de los cuadros de los pintores impresionistas franceses, enviados a Caracas para la exposición "Cien Años de Pintura Francesa", el asunto del "Anzoategui", -edición venezolana del "Santa María", o el secuestro de Di Stéfano, el jugador del Real Madrid y del coronel James K. Chenault, de la Misión Militar de los Estados Unidos en Venezuela, etc. Todos estos actos habían conseguido crear un clima de guerra civil en el país, seguramente con el fin de impedir el desarrollo normal de las elecciones presidenciales, que tuvieron lugar en diciembre de 1963; sin embargo la represión gubernamental consiguió dominar la revuelta que, el mes de noviembre de 1963, había alcanzado su clímax en Caracas.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> El Tratado de Río ha sido invocado catorce veces desde que entró en vigor, el 3 de Diciembre de 1948: Costa Rica contra Nicaragua, en 1948; la situación en el Caribe, en 1950; la situación en Guatemala, en 1954; de nuevo entre Costa Rica y Nicaragua, en 1955; el conflicto entre Honduras y Nicaragua, en 1957; la situación en Panamá, en 1959; la situación en Nicaragua, en 1959; con ocasión del atentado contra el Presidente de Venezuela, Betancourt, en 1960; a petición de Colombia, en 1961; para considerar que había amenazas contra la paz a causa de la intervención en los asuntos interamericanos por parte de potencias extracontinentales; a petición del gobierno de Estados Unidos, en 1962, para para obligar a Cuba a evacuar los cohetes rusos; para el conflicto entre la República Dominicana y Haití, en 1963, por Venezuela contra Cuba, en 1963; por Panamá contra los Estados Unidos en 1964. (Ver "The Río Treaty", en "Americas", September, 1964, pp. 4-5). Ver también: Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca. Aplicaciones, Vol. I, 1948-1959, Vol. II, 1960-1964; Unión Panamericana, Washington, D.c. 1964).

<sup>6</sup> Para un resumen de las actividades antigubernamentales en Venezuela, ver Keesing's Contemporary Archives, Mai 16-23, Núms. 20069-20072; y, October 3-10, Núm. 20336.

En estas circunstancias, el 28 de noviembre, el Ministro de Asuntos Exteriores, Falcón Briseño, anunció que se había descubierto un depósito de armas, del que todo permitía creer que se trataba de armas enviadas por el gobierno de Cuba para ayudar el movimiento del FALN.

El día siguiente, Venezuela pidió a la OEA la convocación del órgano de consulta, en aplicación del artículo 6 del Tratado de Río.<sup>7</sup> El Consejo de la OEA decidió, de acuerdo con las disposiciones del Artículo 12 del mismo Tratado de Río,<sup>8</sup> constituirse provisionalmente en órgano de consulta, y envió al lugar de los hechos una comisión de investigación, formada por representantes de Colombia, Costa Rica, Estados Unidos y Uruguay, bajo la presidencia de un representante de Argentina. La comisión de investigación probó los hechos denunciados por el señor Falcón Briseño: que las armas encontradas en la costa de Venezuela habían sido enviadas por instrucciones del gobierno de Fidel Castro; que este envío era parte de un plan mucho más amplio, destinado a impedir el desarrollo normal de las elecciones presidenciales y, a más largo plazo, imponer un sistema político de tipo castrista.

El Consejo de la OEA, después de haber estudiado el informe<sup>9</sup> de esta comisión y a petición del gobierno de Venezuela, decidió, el 16 de junio de 1964, convocar la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, señalando la fecha, el 21 de julio y el lugar, Washington.

Hay que decir que México, que el 3 de diciembre se había opuesto a la constitución del Consejo en órgano de consulta, se abstuvo esta vez en la votación.

## CAPITULO SEGUNDO

### La IX Reunión de Consulta

La IX Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores, convocada para servir, según los términos del artículo 11<sup>10</sup> del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, como órgano de consulta, inició sus trabajos en Washington, el 21 de julio de 1964. Desde el primer día de los trabajos de la Reunión, se pudo observar que había tres posiciones principales: la que representaba la línea dura,

---

<sup>7</sup> "Si la inviolabilidad o la integridad del territorio o la soberanía o la independencia política de cualquier Estado Americano fueren afectadas por una agresión que no sea ataque armado, o por un conflicto extracontinental o intracontinental, o por cualquier otro hecho o situación que pueda poner en peligro la paz de América, el Órgano de Consulta se reunirá inmediatamente, a fin de acordar las medidas que en caso de agresión se deben tomar en ayuda del agredido o en todo caso las que convenga tomar para la defensa común y para el mantenimiento de la paz y la seguridad del Continente", (Artículo 6 del Tratado de Río).

<sup>8</sup> "El Consejo Directivo de la Unión Panamericana podrá actuar provisionalmente como órgano de consulta, en tanto no se reúna el Órgano de consulta a que se refiere el Artículo anterior" (Artículo 12 del Tratado de Río).

<sup>9</sup> El Informe de la Comisión de Investigación, un volumen de 112 páginas, fue publicado el 24 de Febrero de 1964. Señalaba que "The Republic of Venezuela has been the target of a series of actions sponsored and directed by the Government of Cuba, openly intended to subvert Venezuela Institutions and to overthrow the democratic Government of Venezuela through terrorism, sabotage, assault, and guerrilla warfare", (citado por la revista Americas, September 1964, p. 7).

<sup>10</sup> "Las consultas a que se refiere el presente Tratado se realizarán por medio de la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de las Repúblicas Americanas que lo hayan ratificado, o en la forma o por el órgano que en lo futuro se acordare" (Artículo 11 del Tratado de Río).

defendida por Venezuela, Estados Unidos, etc.; la que se oponía a la imposición de sanciones, defendida por México, Chile, Bolivia y Uruguay; y una tercera posición, representada por Brasil, Argentina y el Perú, que trataba de encontrar una solución de transacción entre las posiciones extremas. La triple posición, que se había presentado al comienzo de la Reunión no hacía más que confirmar los anuncios hechos por los diversos países miembros de la OEA. aún antes del comienzo de los trabajos.

El 21 se presentaron proyectos de resolución de valor muy diferente; Argentina condenaba en el suyo al gobierno cubano, culpable, en su opinión, de agresión y le enviaba una advertencia para el futuro, sin recomendar ninguna medida por el momento; otro proyecto de resolución presentado por Colombia, Costa Rica y Panamá, consideraba que había habido una agresión por parte de Cuba contra Venezuela y que era necesario aplicar el Tratado de Río, lo que llevaba a proponer la ruptura de las relaciones, económicas, diplomáticas y de todas las comunicaciones, para aislar al agresor.

Otro proyecto fue presentado por Brasil, el día siguiente, para encontrar una salida a la oposición de tendencias en el seno de la Reunión. Esta propuesta, de un carácter conciliatorio, se limitaba a condenar el régimen de Castro, pero sin recomendar la aplicación de sanciones.

No sería sino el tercer día de los trabajos cuando los Estados Unidos presentaron dos proyectos de resolución,<sup>11</sup> El primer proyecto de resolución era una recomendación a los Estados miembros de la OEA, para colaborar en un sistema de vigilancia terrestre, naval y aérea, con la finalidad de controlar e impedir movimientos clandestinos de personas y de material, procedentes de Cuba, hacia los países americanos. El segundo era un llamamiento a los países no miembros de la OEA, para que rompieran las relaciones con Cuba, excepto en lo relativo a alimentos, medicinas y equipo médico. Y al mismo tiempo, se recomendaba a los Estados miembros de la OEA la adopción de las medidas necesarias para conseguir los fines aquí señalados.

A medida que los trabajos se desarrollaban,<sup>12</sup> se hacía evidente que sería la línea dura la que iba a triunfar. El 24 ya se sabía que los países llamados moderados, es decir, Argentina, Brasil y Perú, se habían pasado completamente al lado de los países partidarios de la aplicación de sanciones, parece que los cuatro países contrarios a las sanciones, México, Chile, Bolivia y el Uruguay, hicieron una última tentativa, para llegar a una solución de compromiso con los otros países. Esta solución de compromiso

---

<sup>11</sup> Los Estados Unidos presentarían tres proyectos de resolución a la consideración de la Reunión.

<sup>12</sup> En total se presentaron, aparte de los tres proyectos adoptados, ocho proyectos de resolución, que serían retirados o rechazados: 1) El Proyecto de Colombia, Costa Rica y Panamá, que proponía medidas contra Cuba y serviría de base a la Resolución I, aprobada en la Reunión. 2) Un proyecto de los Estados Unidos, en que se recomendaba a los países miembros de la OEA que tomaran medidas destinadas a Impedir la circulación de personas y mercancías provenientes de Cuba y destinadas a fomentar la subversión. 3) Otro proyecto de Estados Unidos que era una exhortación dirigida a los Estados no miembros de la OEA para que rompieran sus relaciones diplomáticas con el régimen de Castro y que le retiraran su apoyo. 4) El proyecto de Argentina, destinado a advertir al gobierno cubano de que la continuación de sus actividades, calificadas como actos de agresión podría tener como consecuencia la aplicación de medidas coercitivas por parte de los Estados americanos, Incluyendo la fuerza armada. 5) Un proyecto conjunto, de Estados Unidos y Brasil, que era una advertencia al gobierno de Cuba y contenía una enumeración de una serie de actos considerados como de agresión. 6) Un proyecto de Brasil, conteniendo una declaración de solidaridad con el pueblo cubano y que serviría de base a la Resolución II., 7) Un proyecto cuya finalidad era la de reforzar la solidaridad americana, conteniendo una demanda dirigida a los países miembros de la OEA que hubieran roto sus relaciones diplomáticas, por cualquier razón, para que las restablecieran. 8) Un proyecto presentado por la Argentina, pidiendo que se reforzara la cooperación interamericana e internacional en materia económica; este proyecto ha inspirado la Resolución III, Cooperación Económica Regional e Internacional".

sería una condena del régimen castrista y una decisión de ruptura de las relaciones con Cuba; se aceptarían sin embargo excepciones a estas medidas: 1) por razones humanitarias; 2) por razones de interés de un estado determinado, si esta solución de compromiso era aceptada, los cuatro países que hacían la proposición se abstendrían en la votación. Nada de ello sucedió; los países de la línea dura sabían que podían contar anticipadamente con quince votos y no tenían entonces por qué buscar soluciones a medias. En efecto, cuando el proyecto de resolución fue puesto a votación, el 25 de julio, en sesión privada, fue adoptado por quince votos contra cuatro, los de México,<sup>13</sup> Chile, Bolivia y el Uruguay. Se aprobaron otras dos resoluciones: la número II, "Declaración al pueblo de Cuba", para expresar la simpatía al pueblo de Cuba, oprimido por la dictadura castrista; la resolución número III, "Cooperación económica regional e internacional", que afirma que la libertad y la democracia no pueden ser realizadas mientras la miseria no sea vencida; la segunda resolución fue aprobada por 16 votos y 3 abstenciones, la tercera lo fue por unanimidad.

La Resolución I, que era la principal, bajo el título de "Aplicación de medidas al gobierno actual de Cuba", partió de la afirmación de que los actos probados por la comisión de investigación, estaban inspirados por el Gobierno de Cuba, con el fin de terminar con la democracia en Venezuela, lo que era contrario al sistema interamericano. La Resolución continuaba considerando tales actos como una agresión, lo que llevaba directamente a condenar al gobierno de Cuba y a proponer medidas coercitivas, en aplicación de los artículos 6 y 8 del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca: 1) Ruptura de las relaciones diplomáticas, comerciales y de los transportes marítimos. 2) Advertencia al Gobierno de Cuba, de que la continuación de los actos incriminados, podría llevar a los Estados miembros de la OEA, a tomar medidas más enérgicas, incluyendo el recurso a la fuerza armada. 3) Exhortación a los Estados no miembros de la OEA, para que rompieran las relaciones diplomáticas con el gobierno de Castro.

El Consejo de la OEA quedaba autorizado para suspender las medidas señaladas, una vez que el régimen de Castro dejara de constituir una amenaza. En fin, se daban instrucciones al Secretario General de la OEA, para que transmitiera, de acuerdo con las disposiciones del Artículo 54 de la Carta de San Francisco, al Consejo de Seguridad, el texto de la resolución primera.

De los cuatro países que habían votado contra la resolución primera y que eran los únicos miembros de la OEA, que continuaran manteniendo relaciones diplomáticas y comerciales con Cuba, Chile decidió romper sus relaciones diplomáticas y comerciales el 11 de agosto, seguido por Bolivia, el 21 de agosto y por Uruguay el 8 de septiembre. México continuó solo y por una declaración del Secretario de Relaciones Exteriores, dada a la publicidad el 3 de agosto de 1964, afirmó su voluntad de no respetar la resolución primera. Las razones expuestas en dicha declaración eran de orden jurídico: la absurda

---

<sup>13</sup> México ha hecho insertar en el Acta Final, una declaración en la cual da las razones de su posición contraria a la aplicación de medidas a Cuba: "La delegación de México desea dejar constancia en el acta final de que el gobierno de México:

1. Está persuadido de que las disposiciones del tercer párrafo resolutivo de la Resolución I (en contra de la cual ha votado la delegación de México), carecen de fundamento en virtud de que el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca no contempla en parte alguna la aplicación de las medidas ahí previstas a situaciones de la naturaleza y características de la que ha examinado esta Reunión de Consulta.

2. Formula reserva expresa sobre lo estipulado en el quinto párrafo resolutivo de la misma Resolución, que este pretende ampliar, en forma incompatible con las disposiciones de los artículos 3 y del Tratado Interamericano de Río de Janeiro, el derecho de defensa individual o colectiva.

3. Reitera sin reservas "su voluntad de permanente cooperación para realizar los principios y propósitos de una política de paz" a la que "se halla esencialmente ligada" la "obligación de mutua ayuda y de común defensa de las repúblicas americanas", de acuerdo con lo estipulado en el quinto párrafo del preámbulo del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca".

interpretación dada al Tratado de Río. México subrayaba su posición jurídica al afirmar que, puesto que su conflicto con los otros miembros de la OEA era sobre la interpretación de un tratado, y en consecuencia un conflicto de orden jurídico, se encontraba dispuesto a aceptar que un grupo de Estados miembros de la OEA solicitara, por intermedio de la Asamblea General de las Naciones Unidas, una opinión consultiva a la Corte Internacional de Justicia, para saber si el Tratado de Río había sido correctamente interpretado por la Reunión de Consulta. La propuesta de México quedó sin respuesta.

## PARTE SEGUNDA

### LOS PROBLEMAS JURÍDICOS PLANTEADOS POR LA RESOLUCIÓN I DE LA IX REUNIÓN DE CONSULTA

#### CAPITULO PRIMERO

##### El Concepto de la Agresión en el Tratado de Río

Todas las decisiones tomadas contra Cuba en la Resolución primera, se basan en la presunción de que este país era responsable de agresión contra Venezuela; lo que quedaría suficientemente probado por la comisión en cargada de investigar respecto a las armas encontradas en Venezuela.

México pone en duda La afirmación de que los hechos hayan sido probados de un modo tan irrefutable. Pero, aún si se acepta como probado que las armas descubiertas en Venezuela habían sido enviadas por Cuba, ¿puede considerarse que ello justifique la aplicación de las medidas previstas por el Tratado de Río?

El Artículo 3 del Tratado de Río es claramente inaplicable<sup>14</sup> puesto que limita el recurso a medidas coercitivas al caso de un ataque armado; según el artículo 6, estas medidas son aplicables "si la inviolabilidad o la integridad del territorio, o la soberanía o la independencia política de cualquier Estado Americano fueren afectadas por una agresión que no sea ataque armado, o por un conflicto

---

<sup>14</sup> La polémica sobre la interpretación del Tratado de Río y sobre la legalidad del Tratado mismo, no es de hoy y ha dado lugar a una abundante literatura. Basta señalar Joseph L. KUNZ: The Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance A.J.I.L., Vol. 42, Núm. 1, January 1948, pp. 111-120; Charles G. FENWICK: Intervention and the Inter-American Ryle of Law, A.J.I.L., Vol. 53, Núm. 4, October 1959, pp. 873-876, del mismo: The Issues at Punta del Este: Non-Intervention v. Collective Security, A.J.I.L., Vol. 56 Núm. 2, April 1962, pp. 469-474, del mismo: "El sistema regional, interamericano", en Anuario Jurídico Interamericano. 1955-1957, pp. 44-59; Nazareno RONCELLA: "los pactos de Río de Janeiro y del Atlántico del Norte, baluarte del mundo democrático", Revista de Derecho Público (Tucuman), Año II, Núm. 2, Diciembre 1950, pp. 205-232; Antonio GÓMEZ ROBLEDOS: La seguridad. Colectiva en el Continente Americano, Imprenta universitaria, Col. de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de México 1960. 229 p., del mismo: "La crisis actual del sistema interamericano", ro Internacional (México), Vol. III, Julio-Septiembre 1962, Núm. 1 pp. 25-61; J. LLOYD MEECHAM: The United States and Inter-America Security. 1889-1960, University of Texas Press, 1961; Virgilio GODOY REYES: "El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca", Revista del Instituto Ecuatoriano de Derecho Internacional, No. 6, Febrero de 1963, pp. 104-114; George A. FINCH: The Inter-American Defense Treaty, A.J.I.L., Vol. 41, Núm. 4 October 1947, pp. 863-866; JUAN CARLOS PUIG: Les principes du Droit International Public Americain, A. PEDONE, Paris; 1954, XIV-87 p. (en especial las pp. 71-72).

extracontinental o intracontinental, o por cualquier otro hecho o situación que pueda poner en peligro la paz de América..." El mismo artículo señala que el órgano de consulta decidirá qué medidas "se deben tomar en ayuda del agredido o en todo caso las que convenga tomar para la defensa común y para el mantenimiento de la paz y la seguridad del continente".

Dos observaciones pueden hacerse respecto al artículo citado y sobre su aplicación en la IX Reunión de Consulta: 1) Se acepta la posibilidad de una "agresión que no sea ataque armado", y la aplicación de medidas contra tal agresión, que pueden incluir naturalmente el recurso a la fuerza armada, lo que es ir más lejos que el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas,<sup>15</sup> que el Tratado de Río dice respetar. 2) En este caso concreto, el Tratado de Río ha sido aplicado de una manera incorrecta; en efecto, el artículo 6 permite tomar medidas "destinadas a terminar con una situación capaz de afectar la inviolabilidad o la integridad del territorio o la soberanía, o la independencia política de cualquier Estado Americano"... o "de poner en peligro la paz de América"; pero las medidas que el órgano de consulta puede tomar son medidas que podemos considerar de urgencia destinadas a detener el peligro; no puede constituirse en órgano jurisdiccional y decidir "a posteriori", acerca de la ilegalidad de actos ya realizados; el derecho internacional actual otorga a los Estados, individual o colectivamente, la posibilidad de recurrir a medidas de fuerza únicamente con el fin de asegurar su existencia. Si se acepta que la comisión de investigación había probado a satisfacción de todo el mundo, la realidad de la intervención cubana en los asuntos de Venezuela, sería aceptable una aplicación del Tratado de Río en el momento de los actos incriminados, puesto que habría bases para considerar que la independencia política o la integridad territorial de Venezuela estaban en peligro inminente; pero la aplicación de dichas medidas casi un año después de los hechos incriminados y cuando la tranquilidad reina de nuevo en Venezuela, es llevar demasiado lejos la interpretación del artículo 6, y por ello, hacer del órgano de consulta un órgano jurisdiccional destinado a tomar medidas coercitivas "a posteriori", en violación de la Carta de las Naciones Unidas.<sup>16</sup>

De todas formas, el apoyo dado por Cuba al movimiento subversivo de Venezuela, ¿es diferente del apoyo dado directa o indirectamente por los Estados Unidos, Guatemala, etc. al movimiento anticastrista?,<sup>17</sup> ¿dónde estaba el órgano de consulta y qué Estado americano se ha preocupado de ello en el momento del asunto de la Bahía de Cochinos? He aquí una serie de cuestiones que podríamos plantearnos y cuya respuesta sería un poco molesta para los Estados que han votado en favor de las medidas coercitivas en Washington.

## CAPITULO SEGUNDO

### El Tratado de Río y la aplicación de medidas coercitivas

---

<sup>15</sup> Estamos en completo acuerdo con la tesis defendida por Ian BROWNLIE, que exige un comienzo de ejecución por parte del eventual agresor y también cuando atrae la atención sobre el hecho de que "tsuggest that the use of forcé is Justifiable as a matter of law against ecomic or ideological aggression may be to give licence to the States which are seeking excuses for resort to forcé". Ver su trabajo "Recent Appraisals of Legal Regulation of the Use of Forcé", The International and Comparative law Quarterly, Volume 8, Part 4, October 1959, pp. 707-721.

<sup>16</sup> En otra ocasión hemos insistido en que "self defense is, in fact, an exceptional means that comes to cover the deficiencies of any legal system, and particularly of the international system, from the point of view of rapidty, to secure every State's right to existence" (Ponencia leída en el "Regional Meeting of the American society of International law", Ohio State University, Columbus. April 17, 1964).

<sup>17</sup> "...les Etats Unis sont mal venus de faire condamner la subversión cubaine trois ans à après le retentissant échec de la baie des Cochons et alr.rs qu'ils poursuivent les raids anticubains" (Claude Julien; Op. cit.).

Todo lo que pueda decirse a este respecto sobre el Tratado de Río puede, del mismo modo, decirse respecto a las organizaciones regionales en general.

El actual sistema de la organización de la sociedad internacional, reposa sobre la afirmación fundamental de que la organización de las Naciones Unidas tiene el monopolio de la fuerza armada y los Estados no pueden recurrir a ella más que en el caso de legítima defensa, individual o colectiva, ante una agresión armada.<sup>18</sup> Esta excepción se explica por el hecho de que la organización universal no puede reaccionar automáticamente, y entonces hay que dejar a los Estados la posibilidad de asegurar su existencia amenazada.

El artículo 51 marca los límites de la legítima defensa: "las medidas tomadas por los Miembros en el ejercicio del derecho de legítima defensa serán comunicadas inmediatamente al Consejo de Seguridad...".

El Consejo de Seguridad es el único que puede decidir sobre la legalidad o la justicia de una acción determinada, los Estados deben limitarse a tomar medidas de urgencia para sobrevivir; será después cuando el Consejo de Seguridad decida si ellos han tenido razón y en este caso, qué medidas hay que tomar para restablecer el respeto al derecho.

En lo que respecta a los organismos regionales, como el Tratado de Río,<sup>19</sup> o la OEA, el Artículo 52 de la Carta de San Francisco acepta su existencia, "a condición de que dichos acuerdos u organismos y sus actividades, sean compatibles con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas". El artículo 52 va hasta promover el arreglo pacífico de controversias en los organismos regionales, reservando, sin embargo, al Consejo de Seguridad, la posibilidad de intervenir según las disposiciones del artículo 34 y 35.

En lo que respecta a las medidas coercitivas, el Consejo de Seguridad sigue siendo el único órgano que puede decidir las: "...no se aplicarán medidas coercitivas en virtud de acuerdos regionales o por organismos regionales sin la autorización del Consejo de Seguridad...". El consejo de Seguridad puede, sin embargo, decidir la utilización de los acuerdos u organismos regionales para la aplicación de "medidas coercitivas bajo su autoridad".

Una medida coercitiva, en el sentido del Artículo 53 sería, en opinión nuestra, una medida decidida "a posteriori", por el Consejo de Seguridad, con el fin de restablecer el orden jurídico perturbado por un Estado agresor. La legítima defensa individual o colectiva, es una reacción urgente, vital, e inmediata, de un Estado o un grupo de Estados contra una agresión presente; la legítima defensa individual o colectiva se caracteriza por la urgencia, que hace de ella una medida provisional destinada a permitir que el Consejo de Seguridad tome las medidas necesarias para restablecer el orden jurídico; porque la legítima defensa no puede llegar hasta pretender el castigo del agresor. En nuestra opinión, los

---

<sup>18</sup> Ver H. KELSEN: Collective security and collective self-defense under the Charter of the United Nations, A.J.I.L., Volume 42, Núm. 4, October 1948, pp. 783-796; Inis L. Claude Jr.; "The OEA, the UN, and the United States", International Conciliation, Carnegie Endowment for International Peace, N. 547, March 1954, p. 67.

<sup>19</sup> Ver José María RUDA: "Relaciones de la OEA y las NÚ en cuanto al mantenimiento de la paz y de la seguridad internacional", Revista Jurídica de Buenos Aires, I-II, Enero-Junio 1961, pp. 15-76; Eduardo Jiménez de Aréchaga: "Coordinación del sistema de solución pacífica de conflictos en las Naciones Unidas, con el de la Organización de Estados Americanos", Actas del III Congreso Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional, Quito, 2-12 de Octubre de 1957, pp. 155-174; María Helena Carrión Simbrelo: Delimitación de competencias entre la ONU y los organismos regionales. En materia relativa al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. México p. 203.

acuerdos regionales llamados de legítima defensa, son un ejemplo claro de lo que es una violación de la Carta de las Naciones Unidas,<sup>20</sup> puesto que la legítima defensa es incompatible con su institucionalización; en efecto, su institucionalización, la creación de órganos que determinen cuando hay legítima defensa, es la prueba de la falta de urgencia puesto que, si los Estados tienen el tiempo de convocar los órganos de los organismos regionales para discutir en ellos la aplicación de medidas destinadas a detener la hipotética agresión, podrían, del mismo modo, convocar al Consejo de Seguridad; no hacerlo es violar el Artículo 53; además, la medida decidida por el órgano en cuestión, es una medida de carácter coercitivo, en el sentido del artículo 53 de la Carta de las Naciones Unidas y no una acción de legítima defensa, puesto que hay allí un juicio acerca de los actos y en consecuencia una determinación de quien es el Estado que ha violado el derecho.

El Tratado de Río, que según su Artículo I, entiende actuar en el cuadro de las Naciones Unidas,<sup>21</sup> es él mismo un acuerdo en violación de la Carta, puesto que permite que el órgano de consulta tome medidas coercitivas "a posteriori", en usurpación de las atribuciones y poderes del Consejo de Seguridad.

Podríamos incluso aceptar que el órgano de consulta decidiera, "a posteriori", medidas contra un Estado considerado agresor; pero la aplicación de estas medidas debería ser previamente sometida a la aprobación del Consejo de Seguridad, que debe determinar si la calificación hecha por el órgano de consulta es correcta y si es aceptable la aplicación de dichas medidas por intermedio del acuerdo regional.

En el caso del párrafo 7 de la resolución primera, "dar instrucciones al Secretario General de la Organización de Estados Americanos, para que transmita al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas el texto de la presente resolución, en conformidad con los términos del artículo 54 de la Carta de las Naciones Unidas", hay que señalar que se trata aquí de comunicar a la Organización de las Naciones Unidas, medidas decididas en el cuadro del organismo regional que es la OEA, cuando el Artículo 53 establece que "...no se aplicarán medidas coercitivas en virtud de acuerdos regionales o por organismos regionales sin autorización del Consejo de Seguridad..." La interpretación que nos parece más correcta es la que daría al Consejo de Seguridad, según los términos del artículo 53, el monopolio de las acciones coercitivas y de ahí la obligación de los organismos regionales de pedir previamente la autorización del Consejo de Seguridad para aplicar las medidas que puedan haberse decidido. Pero se dejaría a los organismos regionales, según los términos del Artículo 52, la posibilidad de decidir medidas para el arreglo pacífico de los conflictos, a las que se aplicaría la obligación del Artículo 54.

El párrafo 7 de la resolución primera no es entonces más que una falsa interpretación de la Carta de las Naciones Unidas; concretamente, del Artículo 54.

No hay duda de que, si bien los artículos 1 y 10 del Tratado de Río y los artículos 1, 4 y 102 de la Carta de Bogotá, subordinan el sistema interamericano a la Organización de las Naciones Unidas, los

---

<sup>20</sup> Héctor MOTTA AVELLANAL: "Los Pactos Militares son incompatibles con la Carta de San Francisco". *Revista de Derecho Público y Privado* (Montevideo), Año XV, Tomo XXIX, No. 174, Diciembre de 1952, pp. 323-342.

<sup>21</sup> La obligación contenida en este artículo "las Altas Partes Contratantes condenan formalmente la guerra y se obligan en sus relaciones internacionales a no recurrir a la amenaza ni al uso de la fuerza en cualquier forma incompatible con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas o del presente Tratado", queda reforzada por la del artículo 10 del mismo Tratado, "ninguna de las estipulaciones de este Tratado se interpretará en el sentido de menoscabar los derechos y obligaciones de las Altas Partes Contratantes de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas".

países americanos podrían, como lo podrían otros Estados en el cuadro de cualquier organismo regional, derogar el sistema, por vía de acuerdo,<sup>22</sup> y para sus relaciones mutuas; pero tampoco deja de ser verdad que los artículos 1 y 10 del Tratado de Río y los Artículos 1, 4 y 102 de la Carta de Bogotá, subordinan el sistema interamericano a la Organización de las Naciones Unidas.

Además, y aún si se admitiera la posibilidad de que el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca establezca excepciones a la prioridad de la Carta, para las relaciones entre los países miembros del Tratado, esas excepciones no serían aplicables a Cuba, puesto que ese país ya no está en el sistema interamericano.<sup>23</sup>

Hay que concluir, entonces, que las medidas tomadas por la IX Reunión de Consulta chocan con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas, que establece una prioridad jerárquica, en beneficio del consejo de Seguridad, en materia de medidas coercitivas.

## CAPITULO TERCERO

### Amenazas contra la Paz

El artículo 2, párrafos 3 y 4 de la Carta de las Naciones Unidas, obliga a los Estados miembros de la ONU a solucionar sus conflictos por medios pacíficos y a abstenerse "en sus relaciones internacionales... de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza..."; el Artículo 39 de la Carta reserva al Consejo de Seguridad la facultad de comprobar la existencia de una amenaza contra la paz, de una ruptura de la paz, o de un acto de agresión y de decidir qué medidas serán aplicadas; sin embargo, los Estados pueden, según los términos del Artículo 51, recurrir al empleo de la fuerza (legítima defensa) en caso de agresión armada; esta excepción no es válida en caso de amenaza contra la paz.

El Consejo de Seguridad es el único órgano que puede: 1) Constatar la existencia de una amenaza contra la paz. 2) Tomar medidas coercitivas para terminar con tal amenaza, y restablecer la seguridad. Un Estado (o un grupo de Estados) no puede entonces amenazar a otro Estado con utilizar la fuerza; si cree que el otro es culpable de actos condenados por la Carta de las Naciones Unidas, su único derecho es el de dirigirse al Consejo de Seguridad para pedirle que tome las medidas convenientes. De otra forma, el Estado que se constituye a sí mismo como Juez y amenaza a otro con el empleo de la fuerza, viola claramente el Artículo 2, párrafos 3 y 4 de la Carta.

Es lo que ha ocurrido con la resolución primera, que en su párrafo 5 amenaza al Gobierno de Cuba con recurrir a la fuerza contra él, por los hechos que la Reunión de Consulta considera actos de agresión. La única posibilidad que tenían los Estados Americanos de recurrir a la fuerza era, en el caso de que hubiera una agresión armada por parte de Cuba, ejerciendo el derecho de legítima defensa, reconocido por el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas.<sup>24</sup> Dado que ese no era el caso, debían de dirigirse al

---

<sup>22</sup> Ver el mismo problema de la posibilidad de derogar el sistema de la Carta, QUINCY WRIGHT: The Cuban Quarantine. A.J.I.L. Vol. 57 Núm. 3, Julio 1963, pp. 546-565.

<sup>23</sup> Esa era la opinión de QUINCY WRIGHT en el momento del bloqueo de Cuba (Q. WRIGHT: Op. cit.).

<sup>24</sup> Pero como había subrayado ya el Juez WEBSTER: "The necessity of that self defense is Instant, overwhelming, and leaving no choice of means and no moment of deliberation", (Asuntó del "Caroline") Sobre este aspecto de la legítima defensa se puede consultar también el trabajo de lan BROWNLIE: "The use of force in self defense", British Year Book of International Law, 1961, pp. 215-216.

Consejo de Seguridad, para pedirle que comprobase la existencia de una amenaza contra la paz y que tomara las medidas necesarias para terminar con esa amenaza.

Al no tener en cuenta este razonamiento, los Estados americanos han violado el Artículo 2, párrafos 3 y 4 y el Artículo 39 de la Carta.

## CAPITULO CUARTO

### Los límites de la fuerza obligatoria de un Tratado.

El 3 de agosto de 1964, el Secretario de Relaciones Exteriores de México publicó una declaración, en la cual anunció la decisión de su país de no romper las relaciones diplomáticas con Cuba y de no respetar, en general, la resolución primera de la Reunión de Consulta.

Consideraba que las diferencias registradas en el curso de la Reunión, se referían a la interpretación del Tratado de Río, es decir, uno de los conflictos de orden jurídico, enumerados en el Artículo 36, párrafo 2 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. Era entonces posible pedir a la Corte Internacional de Justicia, por mediación de la Asamblea General de las Naciones Unidas, una opinión consultiva, que México se comprometía a respetar. El artículo LI del Tratado Americano de Arreglo Pacífico, llamado Pacto de Bogotá, establece que "Las partes interesadas en la solución de una controversia podrán, de común acuerdo, pedir a la Asamblea General o al consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que soliciten de la Corte Internacional de Justicia opiniones consultivas sobre cualquier cuestión jurídica"; puesto que el conflicto entre México y los otros países americanos se refería a la interpretación de un Tratado y era, en consecuencia, un conflicto jurídico, había también la posibilidad de aplicar esta disposición.<sup>25</sup>

Sabemos que no se ha aceptado la propuesta de México; las razones son de orden político.

México se niega a aceptar las medidas adoptadas en la Novena Reunión de Consulta bajo pretexto de que, al adoptarlas, los países miembros de la OEA y del sistema del Tratado de Río, habían interpretado mal dicho Tratado, y sin embargo, la resolución había sido adoptada por la mayoría requerida por las reglas del mismo Tratado. Los países que votaron por la adopción de la resolución acusan a México de no respetar un compromiso internacional; el de poner en práctica las medidas adoptadas por los órganos previstos en el Tratado y por la mayoría predeterminada. A primera vista tienen razón; pero México los acusa a ellos, no de saltar sobre las reglas de procedimiento, puesto que México reconoce que se las ha respetado, sino de algo mucho más grave: de haber desnaturalizado el Tratado y de haber adoptado medidas para fines que no estaban previstos en el Tratado. Evidentemente, cuando un país entra en un sistema convencional adquiere el compromiso de respetarlo y de poner en práctica las medidas decididas con el apoyo de las mayorías requeridas, pero a condición de que las medidas a aplicar sean compatibles con los fines del Tratado. En fin, lo que queremos decir es que un

---

<sup>25</sup> "Ahora bien, como otros gobiernos tienen opiniones distintas y aun opuestas a las que han servido de fundamento a nuestra de terminación y como la diferencia de parecerse no puede deberse en Última Instancia sino a la diversidad de interpretaciones sobre el Tratado de Río de Janeiro, el gobierno de México no se opondría a que un grupo de Estados miembros de la OEA solicitara de la Corte Internacional de Justicia, por conducto de la Asamblea General de las Naciones Unidas, una opinión consultiva sobre esta cuestión, de acuerdo con el artículo 96 de la Carta de San Francisco. Desde ahora, con la debida autorización, puedo adelantar que el Gobierno de México apoyaría sin reservas tal solicitud y acataría la decisión de la Corte, cualquiera que ésta fuese" (Declaración del Secretario de Relaciones Exteriores de México, publicada el 3 de Agosto de 1964).

Estado no está obligado a hacer cualquier cosa por el simple hecho de que la mayoría requerida en un sistema convencional haya sido obtenida. Sus obligaciones se limitan a lo establecido en ese Tratado.

Un ejemplo va a ilustrarnos: un Estado miembro de las Naciones Unidas no podría ser obligado a renunciar a la soberanía sobre su mar territorial, por el simple hecho de que el Consejo de Seguridad lo hubiera decidido por mayoría de siete miembros, incluyendo los votos de los cinco permanentes. No está obligado porque la Carta no prevé tal medida y el Consejo abusaría de su poder si decidiera tomarla.

Naturalmente, esto podría ser una excusa para los Estados que tratan de librarse de sus obligaciones. Por eso, teniendo en cuenta esta objeción, México ha entendido colocarse en el terreno jurídico, remitiéndose a una opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia.

## CONCLUSIÓN

La Resolución Primera adoptada en la IX Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores es una clara violación del Derecho internacional<sup>26</sup> en general, y de la Carta de las Naciones Unidas y de los instrumentos relativos al sistema interamericano en particular. Eso se debe al hecho de que consideraciones políticas han tenido prioridad sobre el deseo de salvar el sistema interamericano.

En el fondo, todo el problema se encuentra en la imposibilidad por parte de los Estados Unidos, de darse cuenta de que el régimen castrista no puede ser destruido por los medios utilizados hasta ahora. Si los comunistas atacan en el terreno económico es inútil combatirlo por las armas.

En todo caso, si se trata de condenar las actividades contrarias al derecho internacional y el apoyo dado a la subversión contra los regímenes establecidos, podríamos muy bien pedir que aquel que esté libre de falta que tire la primera piedra. Posiblemente por esto, la única piedra en el aire ha sido la de México,<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Pedro Pablo CAMARGO es de otra opinión: "...el hecho de que el Estado afectado por tales actos de agresión o intervención haya preferido someterse a una decisión legal, como la del Órgano de Consulta, en vez de haber ejercido una represalia con arreglo al Derecho Internacional Común, no puede ser considerado como agravante para establecer un caso de duda, sino, por el contrario, para facilitar la aplicación del Derecho, no de la fuerza". Hay que decir, en primer lugar, que si se actúa de acuerdo con el Derecho Internacional Común no pueden ejercerse represalias, prohibidas en el sistema de la Carta, en el que el uso o amenaza de la fuerza queda desterrado (art. 2, párrafo 4), y sólo se acepta en el caso del artículo 51, relativo a la legítima defensa individual o colectiva; después, Pedro Pablo CAMARGO parece admitir que las organizaciones regionales puedan decidir acerca de la aplicación de medidas para restablecer el orden jurídico perturbado, cuando es bien sabido que el poder de decidir la aplicación de medidas coercitivas para restablecer el derecho, cuando ha sido violado, es un privilegio exclusivo del Consejo de Seguridad. (P.P. CAMARGO: "La legalidad de las medidas adoptadas por la novena Reunión de consulta en aplicación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca", Revista de la Facultad de Derecho de México, Tomo XIV, Octubre-Diciembre de 1964, Núm. 56, pp. 901-922.

<sup>27</sup> Claude JULIEN, en el artículo citado, termina con estas palabras "...Il est bien évident que la majorité ne sera pas la même à l'ONU et à l'OEA. Car en matière de subversion ne peut pas avoir deux poids et deux mesures".

# LA URGENCIA COMO ELEMENTO DE LA LEGÍTIMA

## DEFENSA INTERNACIONAL\*

### INTRODUCCIÓN

#### Evolución de la guerra: de hecho social a acto antijurídico

Desde tiempos lejanos en la historia, los hombres, considerando que la guerra era un hecho anormal que no podía sin más ser aceptado, han tratado de buscarle una explicación, una justificación que la hiciera admisible, o por lo menos tolerable. En las teorías sobre la guerra justa,<sup>1</sup> iniciadas quizá con San Agustín<sup>2</sup> y desarrolladas de modo tan admirable por la escuela hispánica del derecho internacional,<sup>3</sup> se encuentra la culminación de esta preocupación, caracterizada por el deseo de buscar una serie de requisitos necesarios para calificar de justa una guerra y anular o equilibrar por lo menos, lo que en ella hubiera de malo.

Pero si en esos tiempos la guerra, como alteración del orden necesitaba de una explicación, a pesar de ser reconocida como el ejercicio de un derecho indiscutible del Estado, como una de las más claras expresiones del poder soberano, hoy, en que esa facultad de iniciar una guerra no se le reconoce a los Estados, la justificación de las que puedan producirse es mucho más necesaria.

En efecto, es muy diferente el planteamiento de la cuestión tal cual se hacía hasta el Pacto de la Sociedad de Naciones, o quizá más exactamente hasta el Tratado Briand-Kellog y el que se hace ahora.

En aquel entonces, la guerra era la última ratio, el último recurso que quedaba a los Estados para hacer respetar el derecho; pero, en todo caso, era un medio jurídicamente lícito para castigar al Estado que había alterado el orden jurídico;<sup>4</sup> lo único que había que explicar, entonces, era la realidad de la previa violación del derecho. La guerra no era considerada como el mayor mal en sí misma, sino que en la escala de los males se colocaba en lugar superior la ruptura del orden jurídico, de ahí que la guerra, aún reconocida como mal, fuese aceptada, puesto que su finalidad era la de atacar un mal mayor: la ruptura del orden.

Tras el fracaso de las dos conferencias de la Paz de la Haya como intentos de limitación del derecho a la guerra (reducidas a reglamentar el derecho de la guerra) viene el Pacto de la Sociedad de

---

\* Ponencia presentada por el autor en el "Regional Meeting of the American Society of International Law" (Columbus, Ohio), en -abril de 1964.

<sup>1</sup> Sobre la teoría del *justum bellum*, ver: IVÉS DE LA BRIERE, *El derecho de la guerra justa*. México 1944; Robert REGOUT, *La doctrine de la guerre juste, de Saint Augustin a nos jours*, París, 1935; VAN-DERPOL, *Le droit de guerre d'après les théologiens et le canonistes du Moyen Age*. 1911.

<sup>2</sup> Ver: San Agustín, *Epístola ad Bonofacium*.

<sup>3</sup> Ver VITORIA, *Relectiones Theologicae*. especialmente De *indis*; y SUAREZ: *De triplice virtute Theologicae*, especialmente la última parte, De *caritate*,

<sup>4</sup> Para una discusión sobre la guerra como medio de mantener el orden jurídico, ver: E, GIRAUD, *La théorie de la legitime defense*. en R.C.A.D.I., 1934, 49, pp. 723 y ss.

Naciones con lo que es, sin duda alguna, la primera contribución en el orden jurídico a poner fuera de la ley la guerra; aunque sus disposiciones (artículos 10, 11, 12, 13, 15, 16 y 17) sólo imponían a los Estados miembros la renuncia del derecho a la guerra en determinadas circunstancias (moratoria de guerra, guerras que atentasen contra la integridad territorial o la independencia política de los Estados, etc.).

El Pacto Briand-Kellog prohíbe la guerra en términos más absolutos cuando habla de ella "como instrumento de política nacional", dejando únicamente lugar a la legítima defensa y a las acciones colectivas decididas en el marco de organizaciones internacionales.

La Carta de las Naciones Unidas lleva más adelante este progreso indudable del derecho, al extender la prohibición del recurso a la guerra, a la amenaza de la fuerza, en los términos del artículo 2, párrafo 4.

En el estado actual del derecho internacional el recurso a la fuerza (guerra), o a la amenaza de la fuerza, está excluido y sólo se acepta tal recurso en dos casos: 1) legítima defensa; 2) acciones colectivas decididas el marco de las Naciones Unidas.

Las acciones colectivas se realizan a través de un procedimiento jurídico que asegura (más o menos) su legitimidad y que excluye toda discusión.

La legítima defensa, en cambio, es una medida cuyo desencadenamiento reposa exclusivamente sobre la voluntad de un Estado (individual) o varios Estados (colectiva) , y cuya legitimidad sólo podrá ser juzgada a posteriori; como todo Estado tiende (a veces sinceramente) a identificar sus intereses con la justicia, es necesario fijar del modo más exacto posible ciertos requisitos que limiten la legítima defensa, para reducir lo más posible ámbito de la discrecionalidad concedida al Estado que pretenda ejercer esa autodefensa.

El estudio de la legítima defensa que vamos a realizar a continuación, nos va a mostrar cómo esa institución se caracteriza por la urgencia, que es, en nuestra opinión, su elemento más característico en el ámbito internacional,<sup>5</sup> y que es radicalmente opuesto a su institucionalización y al establecimiento de los procedimientos que tal cosa llevaría implícitos.

## PARTE I

### Algunas Ideas previas sobre la legítima defensa internacional

#### I. SU NECESIDAD

1. En todos los órdenes jurídicos. Todos los sistemas establecidos para mantener el orden jurídico reposan sobre el presupuesto (necesario) de que, siendo un sistema humano, debe establecer una serie de garantías para cuando se trate de reaccionar ante la alteración de dicho orden.

Esa serie de garantías revisten la forma de normas incorporadas a un procedimiento concebido con el fin de poder examinar la situación y llegar a un juicio, lo más exacto posible, de la realidad de la alteración del orden jurídico y de la identidad de la persona o personas culpables de tal alteración. La

---

<sup>5</sup> En el famoso caso del "Carolina", el Secretario de Estado Webster, en su comunicación al Ministerio Británico (6 de agosto de 1842), señaló claramente que la legítima defensa sólo puede ser admitida cuando "The necessity of that self defense is Instant, overwhelming, and leaving no choice of means, and no moment for deliberation".

incorporación de las garantías a un procedimiento significa que no pueden ser aplicadas instantáneamente cuando se produce la alteración del orden jurídico, sino que requieren una condición previa, la determinación de la realidad de la violación y exigen además la determinación de cuál es la medida adecuada. Todo ello implica el agotamiento de plazos, el transcurso de tiempo que podría permitir al violador la consumación de actos irreparables por una posterior acción jurídica.

En este doble problema encontramos la necesidad legítima de la defensa: a) Imposibilidad de que el sistema jurídico contenga instituciones capaces de reaccionar instantáneamente ante el delito (aun si tal automatismo fuera físicamente posible, no sería jurídicamente conveniente, ya que no podría haber mucha seguridad en cuanto a su legitimidad en todos los casos y podría, si realmente existiera, significar el nacimiento de una injusticia legal). b) Necesidad de suplir la deficiencia del sistema jurídico en la rapidez para impedir la consumación de un delito.

Este carácter limitado y esta finalidad supletoria es lo que condiciona todo estudio de la legítima defensa que sólo puede ser concebida en función de la incapacidad del orden jurídico normal para reaccionar con la debida urgencia y garantizar en todo momento el respeto al derecho; pero no puede llevarse más allá de esa función supletoria.

2. En el orden jurídico internacional. Si el recurso a la autodefensa se hace necesario en el orden jurídico interno, en que hay un sistema adecuado para garantizar el respeto a la norma jurídica<sup>6</sup> y la punición del quebrantador de esa norma, puede imaginarse fácilmente la necesidad de tal institución en el ámbito internacional, en que no hay una autoridad superior (el calificativo de superior a la ONU requiere una exacta definición), y en que el recurso a los propios medios será muchas veces la única forma de evitar la injusticia irreparable.

## II. SU ACEPTACIÓN EN DERECHO INTERNACIONAL

1. En el Derecho Internacional General. Las razones anteriormente expuestas, de modo preeminente la de la anarquía de la sociedad internacional (anarquía en el sentido de carecer de autoridad superior), que parten de la ausencia de una autoridad capaz de imponer coactivamente el derecho en las relaciones entre naciones, hizo que el recurso a la guerra fuera tradicionalmente admitido como medio de hacer respetar el derecho, sin embargo hay que notar una diferencia en el planteamiento del problema, del momento en que ya puede hablarse de anarquía internacional total al momento en que ya puede hablarse de semianarquía internacional, es decir, el momento actual, que se caracteriza por poseer cierta organización para asegurar el respeto del derecho, aunque esa organización no reúna los requisitos necesarios para actuar eficazmente.

Como decimos, el planteamiento es diferente, porque ante la carencia total, propia del período de anarquía pura, no había más remedio que desembocar en la concesión a los Estados de la facultad de hacer respetar el derecho ellos mismos. El recurso a la guerra era el medio normal para imponer coactivamente el respeto al derecho; pero ese respeto al derecho lo era desde un punto de vista, en el mejor de los casos, subjetivo, tal cual lo entendía el Estado que recurría a la guerra, y a menudo el Estado que recurría a la guerra no hacía otra cosa que encubrir, con un pretexto honrado, simples fines de expansión y ansias de dominio.

---

<sup>6</sup> KELSEN considera que la autoayuda (self help) desaparecerá "from international law by emphasizing and strengthening the gien tendency towards centralization". Pero claro que la legítima defensa es una Institución distinta y aun cuando el Estado Mundial sea una realidad, la legítima defensa seguirá siendo necesaria. (Ver: KELSEN, Peace Through Law. 1944, pp. 22 y ss).

Sea como quiera, ante la admisión del derecho a la guerra concedido a los Estados, había que buscarle ciertos límites (por lo menos en el plano jurídico), so pena de consagrar el derecho de la fuerza y trasladar al mundo de las relaciones internacionales la ley de la selva. Esos límites se buscaron en la perspectiva de la teoría de la guerra justa; dado que a los Estados correspondía la facultad de considerar cuándo había habido una violación del derecho y cuándo podían legítimamente recurrir a las armas para corregirla, era necesario establecer ciertos límites a la discrecionalidad del Estado, que de otro modo podía, sin norma objetiva ninguna, eliminar toda directiva moral o jurídica y limitar las relaciones internacionales a simples pruebas de fuerza.

En todas las teorías que buscan un apoyo jurídico a la guerra, hay siempre un lugar para la guerra defensiva y la guerra defensiva implicaba siempre otra de carácter ofensivo violatoria del derecho. Claro que a esta consideración viene a unirse un elemento de disturbio cuando se introduce un elemento subjetivo en la definición de guerra justa, y se afirma que, por ignorancia invencible, la guerra podía ser justa por los dos lados, teoría esta que debe ser terminantemente refutada, ya que equivaldría a destruir toda explicación de la legítima defensa.

El derecho de legítima defensa, aparecía en la teoría clásica de la guerra un poco desdibujado, como una parte del derecho de todo Estado a recurrir a la guerra para restablecer el derecho, o para castigar al violador del orden jurídico; no había entonces que esforzarse en explicar la legítima defensa, ya que cualquier acción bélica era legítima si iba contra un violador del derecho y la realidad de esta violación era el único requisito a explicar fundamentalmente.

2. El camino a la teoría moderna de la autodefensa. La condición necesaria para la elaboración de una teoría de la autodefensa es la prohibición de la guerra como medio de imponer el derecho por parte de los Estados, con lo que la única posibilidad jurídica de recurrir a las armas se reduciría a los casos de legítima defensa.

El camino para llenar esa condición se inicia en el pacto de la Sociedad de Naciones, de modo todavía no satisfactorio y se llega a una prohibición del recurso a los medios bélicos en el Pacto Briand-Kellog, culminando este proceso en la Carta de las Naciones Unidas.

a) La limitación del recurso a la guerra en el pacto de la Sociedad de Naciones.<sup>7</sup> La declaración general, incluida en el preámbulo, señala claramente lo limitado de la prohibición de recurrir a la guerra según las disposiciones del Pacto, pues sólo impone a los miembros "certain obligations de ne pas recourir a la guerre" términos equivalentes a la versión inglesa obligations not to resort to war".

Esta tendencia general queda perfectamente expresada en el articulado, en las diversas disposiciones cuya finalidad es la de solucionar los conflictos de modo pacífico, o tomar medidas en caso de ruptura de la paz (artículos 10, 11, 12, 13, 15, 16 y 17).

Particular interés tiene el artículo 10,<sup>8</sup> compromiso adquirido por los miembros de la Sociedad para respetar y preservar contra la agresión exterior "la integridad territorial y la independencia política

---

<sup>7</sup> A este respecto: E, GIRAUD, *Op. Cit.*, pp. 808 y ss.; tam-bién: Ian BROWLIE, "The use of force in self defence", en *British Year Book of International Law*, 1961, pp. 215-216.

<sup>8</sup> Hans WEHBERG ofrece un interesante enfoque del artículo 10 en su trabajo, *L'interdiction du recours à la force. Le principe et les problèmes qui se posent.* en R.C.A.D.I., 1951, 78, pp. 35 y ss.

existente entre los miembros de la Sociedad". Podría hablarse aquí de defensa colectiva, si no fuera porque en el siguiente párrafo se dice que el "Consejo indicará los medios a través de los cuales habrá de cumplirse esta obligación", con lo que el planteamiento sale del plano de la defensa colectiva para entrar en el de las acciones colectivas decididas en el marco de una organización internacional.

Claro que desde cierto punto de vista podría considerarse que, puesto que el artículo 10 consagra el principio de respeto a la independencia política e integridad territorial de los miembros, tendrá que admitir el recurso a las medidas necesarias para mantenerlo, incluida la guerra, y con ello se llegaría a afirmar que el principio de la legítima defensa ya estaba inscrito en el Pacto. No queremos insistir en este planteamiento y nos limitamos a enunciarlo.

b) La prohibición de la guerra en el Pacto Briand-Kellog. Este es el primer instrumento convencional que de modo claro e inequívoco prohíbe la guerra, al considerarla por sí misma como un mal, extendiendo la prohibición a todas las circunstancias, y no pudiendo ningún Estado buscar pretexto para la guerra en el hecho de haber sufrido una violación del derecho por parte de otro Estado.

Sólo se exceptúa de la prohibición de recursos a la guerra, el caso de la legítima defensa o la acción colectiva decidida por una organización internacional, que no son, obviamente, instrumentos de política nacional. Si consideramos que una parte de la doctrina niega el carácter de guerra a las acciones de este último tipo, por considerarlas puras acciones de política internacional, podemos llegar a pensar que el único tipo de guerra que uno o varios Estados podían decidir por sí mismos, era el de la legítima defensa.

c) La prohibición del uso o amenaza de la fuerza en la Carta de las Naciones Unidas. La Carta de las Naciones Unidas<sup>9</sup> ofrece nuevas aportaciones que no pueden dejarse de lado para la construcción de una teoría de la legítima defensa. En efecto, aunque la simple prohibición de la guerra, tal cual lo hace el Pacto Briand-Kellog, ya da justificación para mantener la legitimidad del recurso a la autodefensa en determinados casos, la prohibición accesoria, introducida por la Carta, de la amenaza de la fuerza, ofrece nuevas perspectivas sumamente interesantes y que constituyen en cierto modo, como veremos en el momento oportuno, una limitación al ejercicio de la legítima defensa.

La problemática de la legítima defensa, en el sistema en vigor desde la adopción de la Carta de San Francisco, gira en torno a dos disposiciones fundamentales: a) el Art. 2, párrafo 4: "Los miembros de la Organización se abstienen en sus relaciones internacionales, de recurrir a la amenaza o al empleo de la fuerza"; b) el Art. 51: "Ninguna disposición de la presente Carta atenta contra el derecho natural de la legítima defensa, individual o colectiva, en el caso en que un miembro de las Naciones Unidas es objeto de una agresión armada, hasta que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales..."

Estas dos disposiciones deben ser tenidas muy en cuenta para fundar las conclusiones a las que nos llevará nuestra ponencia.

### III. LOS ELEMENTOS DE LA AUTODEFENSA

---

<sup>9</sup> Hans WEHBERG, *op. cit.*, pp. 59 y ss.; Ian BROWNLIE, *op. cit.* pp. 212 y ss. C.H.M. WALDOCK, *The regulation of the use of force by individual States in International Law*, en R.C.A.D.I. 1952, 81, pp. 495 y ss.

Llegados a este punto, es obligado entrar en materia y tratar de desprender los principios, los elementos que puedan, en nuestro juicio, fundar una teoría de la autodefensa.

Pero antes quisiéramos sentar dos afirmaciones que, a modo de presupuestos, condicionarán nuestro enfoque del problema: 1) la guerra es sólo una prueba de fuerza que da el triunfo al que tiene la superioridad física,<sup>10</sup> pero no demuestra quién tiene la razón; considerar entonces que la guerra es el recurso que los Estados tienen para hacer respetar el derecho, es una afirmación falsa; lo correcto sería decir que cuando la sociedad internacional no ofrece una solución a los conflictos se permite el abuso del más fuerte; 2) La legítima defensa no tiene como finalidad la de reparar una injusticia o enderezar entuertos, si ello implica iniciar la acción bélica; tampoco puede hablarse de legítima defensa por el simple hecho de que un Estado tiene la razón en una guerra por él desencadenada; tal cosa es imposible desde que está en vigor el sistema de la Carta (quizá desde el pacto Briand-Kellog), en el cual los Estados sólo pueden asegurar su supervivencia (a través de la legítima defensa, individual o colectiva), pero no usurpar las funciones de juez que corresponden a la organización internacional universal.

Al buscar cuáles son los elementos de la autodefensa, encontramos:

A) La urgencia. Este es, en el fondo el elemento fundamental y el que servirá como piedra de toque para determinar si el acto a examinar es de autodefensa o de agresión. En efecto, la razón de ser de la autodefensa desaparecería si hubiese un sistema capaz de hacer respetar el orden en el momento mismo en que se pretendiera atentar contra él y, como eso no es posible, se acepta el recurso a medios individuales más imperfectos desde un punto de vista jurídico, pero capaces de suplir la necesaria tardanza de mecanismos que, para ofrecer más garantías requieren plazos de funcionamiento demasiado largos en ciertos casos.

El primer elemento y el único que no puede faltar en cualquier acto que se pretenda calificar de autodefensa, es el de la urgencia; porque si pudiera ser demostrada la ausencia de este requisito, se demostraría, al mismo tiempo la ausencia de la institución misma, la imposibilidad de justificar el recurso a medidas de fuerza, cuando era posible poner en marcha el sistema jurídico encargado de mantener el orden, es decir, en el momento presente, el sistema creado por la Carta de San Francisco, que atribuye el monopolio de la fuerza al Consejo de Seguridad.

Sobre el elemento "urgencia" volveremos en seguida, pero antes queremos señalar otros elementos derivados de ella y que deben también ser señalados aunque no tengan más que importancia secundaria.

En efecto, la falta de urgencia en cualquier acción de un Estado que implique el uso de la fuerza, impide que sea declarada como un acto de autodefensa, mientras que la falta de los otros elementos no es determinante para impedirle la atribución del carácter de autodefensa.

B) Entrando en el estudio de esos que pueden ser llamados elementos secundarios encontramos:

a) La provisionalidad. El recurso a la autodefensa originado por la urgencia de la respuesta al acto ilícito solo se concibe como acto provisional, transitorio,<sup>11</sup> destinado a evitar la consumación del acto

---

<sup>10</sup> OPFENHEIM dice: "As an instrument for the vindicación of the law, war signified a legally inadmissible Identification of victorious power wielded by the interested State, with legal right" OPPENHEIM, International Law, vol. II, 7a. Ed., p. 179).

<sup>11</sup> Para KAPLAN y KATZENBACH, el artículo 51 está "conceived as an interim measure of short duration" (K, and K. The political foundations of International law. 1961, pp. 211).

ilícito (sería la acción del gendarme), pero sin entrar en la calificación, ni llegar hasta pretender el restablecimiento del orden jurídico por la fuerza (ya que ello nos llevaría a las teorías de la guerra justa), pues tal calificación jurídica y tal restablecimiento del orden corresponden a las funciones de juez de la organización internacional, que al condenar o absolver al hipotético agresor está concediendo o negando la justicia de la acción de la autodefensa emprendida por el supuesto agredido. El carácter de provisionalidad de la autodefensa no está reñido con el hecho (frecuentemente repetido en la historia) de que, por falta de eficacia en el sistema jurídico internacional (por ejemplo, paralización del Consejo de Seguridad por ejercicio del derecho de veto), la situación provisional se mantenga indefinidamente.<sup>12</sup> Aún en ese caso de ineficacia de la organización internacional, el recurso a la fuerza para recobrar su derecho está vedado al Estado que ha ejercido la autodefensa. Dejando aparte el hecho de que sería imposible determinar efectivamente si el Estado que recurría a la fuerza, para romper la inercia del sistema y devolver a la autodefensa el carácter de provisionalidad, estaba luchando por hacer respetar el derecho o violándolo, hay que situarse en el terreno que la organización internacional actual escogió: lo más importante para ella es evitar la guerra y la imposición del respeto al derecho es secundario.

b) La proporcionalidad. La reacción de carácter defensivo debe ser proporcionada al ataque que sufre el Estado y esa proporcionalidad se entiende tanto en la adecuación de las medidas de defensa en relación a la agresión como en la finalidad perseguida por la acción defensiva, que debe ser de simple supervivencia, tendiente a mantener, o quizá a restablecer, el status quo; aunque este segundo caso, admisible desde un punto de vista jurídico y aun moral, sería muy difícil de demostrar en la realidad internacional y podría servir para encubrir deseos expansionistas.

El carácter secundario de la proporcionalidad, como elemento de la autodefensa, aparece claramente si vemos:

a') Que es emanación del elemento "urgencia", en el sentido de que la proporcionalidad resulta del carácter urgente de una situación que lleva al Estado a una acción armada, pero sólo para llenar ese vacío que deja la organización internacional, mucho más lenta en su actuación, y nunca para pretender imponer su derecho, o lo que cree ser su derecho. La urgencia, como medio de evitar el periculum in mora, nos lleva entonces a pensar en la proporcionalidad del acto defensivo, concebido exclusivamente para evitar ese periculum, pero nunca para tomarse la justicia por su mano.

b') Todavía resalta más su carácter secundario si pensamos en las consecuencias de una falta al principio de proporcionalidad, es decir si un Estado incurre en exceso en la defensa; en tal caso, es obvio que el Estado en falta verá comprometida su responsabilidad internacional, pero no quedará totalmente desnaturalizada la acción de legítima defensa. En el caso de la falta de urgencia, por el contrario, la legítima defensa ya no existiría, por mucho que la razón asistiese al Estado lesionado, por que el recurrir a las armas en ausencia de una situación urgente, aún para imponer un derecho, es ilícito en la actualidad, en que la institución de la guerra justa ya no es admisible.

c') En la fijación de los elementos de la autodefensa, suele añadirse la condición de que la acción defensiva responda a una violación del derecho.<sup>13</sup> En efecto, un Estado sólo puede recurrir a la legítima

---

<sup>12</sup> J. STROKE observa que "the alignment of states in the North Atlantic Treaty and related organization, and in the series of mutual assistance treaties sponsored by the Soviet Union, could fight a war to the bitter end, under the title of self defence, without a determination by the responsibility for it, or any effective security Council measures to end the war" (J. STROKE, Legal controls of international conflicts. 1959, p. 246).

<sup>13</sup> Por ejemplo SCHWARZENBERGER: "...a State may also take the appropriate and necessary defensiva mensures against hostile acts emanating from the foreign State itself, provided that such acts are unlawful..." (SCHWARZENBERGER. General principles of law as applied by international courts and tribunals. 1953. p. 87).

defensa en caso de violación de un derecho suyo, pero de un derecho vital que requiera una acción inmediata cuando hubiera *periculum in mora*; ahora bien, un Estado no puede en un caso recurrir a las armas para repeler un acto exterior de fuerza: ese caso es el de las acciones colectivas decididas en el marco de las Naciones Unidas.

## PARTE II

### Análisis de la urgencia como elemento de la legítima defensa

A través de la exposición anterior, hemos fijado nuestra postura con respecto a lo que entendemos por legítima defensa en derecho internacional, institución que nosotros hacemos girar en torno a la idea de urgencia. Ahora, intentaremos mostrar qué debe ser entendido por urgencia y su alcance, en dos sentidos: a) como elemento que restringe el recurso a la legítima defensa, y b) como elemento que aumenta el ámbito de la aplicación de la legítima defensa.

#### A. LA URGENCIA EN EL CONTEXTO DE LA CARTA

Es necesario determinar exactamente la realidad de la urgencia para saber cuándo un Estado puede recurrir a las armas. En el sistema de la Carta, queda excluido el recurso a las armas como medio de restablecer el orden jurídico perturbado y, menos aún, como medio de venganza de un Estado por una lesión jurídica recibida.

El artículo 51 dice que: "a) ninguna disposición de la presente Carta atentará contra el derecho natural de la legítima defensa, individual o colectiva, en el caso en que un miembro de las Naciones Unidas es objeto de una agresión armada..."

La interpretación literal de este párrafo del artículo 51 nos lleva, sin lugar a dudas, a considerar que la legítima defensa procede únicamente en caso de agresión armada.<sup>14</sup> pero el problema no está todavía resuelto, pues hace falta saber qué es agresión armada y, si la interpretación literal del artículo 51 no fuera suficiente, podría considerarse en el contexto de la Carta, sobre todo en relación al Capítulo VI, que al establecer una reglamentación de la solución pacífica de controversias excluye del recurso a las armas la obtención de la justicia en el ámbito internacional y, de modo muy principal, al Capítulo VII, "Acción en caso de amenazas a la paz, ruptura de la paz y actos de agresión", que obviamente priva a los Estados de la iniciativa cuando se trata de amenazas a la paz.

En efecto, en el Capítulo VII encontramos; 1) el artículo 39 reserva al Consejo la iniciativa, en las situaciones objeto del capítulo en que la agresión armada no es todavía actual; 2) según el artículo 40, mientras no se llega a un arreglo definitivo, el Consejo puede invitar a las partes a conformarse con las medidas que les recomiende, medidas que tienen un carácter provisional, conservatorio y que impedirán a los Estados recurrir a actos de fuerza con el pretexto de evitar daños irreparables mientras se acude al Consejo; 3) de acuerdo con los artículos 41 y 42, el Consejo puede decidir medidas que no impliquen el

---

<sup>14</sup> Las afirmaciones del Prof. STONE nos llevarían al punto de vista contrario y por eso estamos de acuerdo con la crítica que BROWNLIE le hace al libro de STONE: "The strongly sociological and political approach results in amalgam of statements of law, suggestion of *lege ferenda*, and policy considerations" (Ian BROWNLIE, "Recent appraisals of legal regulation of use of force", en: *International and Comparative Law Quarterly*, octubre 1959, p. 708).

uso de la fuerza (41) o utilizar las fuerzas armadas contra el Estado que ponga en peligro o haya roto la paz.

Ello nos muestra cómo los autores de la Carta entendieron reservar al Consejo toda acción en caso de amenazas de agresión, por considerar (nos parece muy importante esta afirmación) que el Consejo tendría tiempo para impedir la realización del acto agresivo. Entonces, la Carta, interpretadas todas sus disposiciones en el contexto general, reserva al Consejo la acción en caso de amenazas de agresión y sólo deja a los Estados la posibilidad de recurrir a las armas cuando la agresión armada es actual.<sup>15</sup>

El propósito evidente es reducir la discrecionalidad de los Estados en el uso de la fuerza armada al mínimo compatible con su supervivencia, sólo cuando hay agresión armada actual, y no simple amenaza, parece admitirse que existe urgencia en la acción del Estado y que se le permite el recurso de la autodefensa.

Ahora bien, la realidad moderna nos lleva a pensar que esta interpretación, aún considerada por nosotros como la más correcta desde el punto de vista literal y del contexto, no nos satisface enteramente si tomamos en cuenta los progresos de la técnica bélica en relación con otro criterio de interpretación, igualmente importante, de la Carta: el de su finalidad.

Según hemos visto, los Capítulos VI y VII muestran el deseo de arrebatar a los Estados la facultad de recurrir a las armas y para ello facilitan una serie de procedimientos y medidas cuyo propósito es detener la agresión o la amenaza de agresión; pero, suponiendo que o el Consejo es incapaz de impedir la transformación de la amenaza en una agresión real, o que ésta se produce súbitamente, se reconoce al Estado el derecho de autodefensa, es decir, de tomar las armas para detener la agresión, temporalmente, hasta que el Consejo pueda tomar las medidas adecuadas.

Obviamente, encontramos aquí una intención clara de los autores de la Carta: permitir la autodefensa como un medio de los Estados para asegurar su derecho a la supervivencia. Toda interpretación presente de la Carta debe tener esto muy en cuenta.

De acuerdo con estas afirmaciones, puede admitirse fácilmente que en el momento de la redacción de la Carta la técnica bélica no había alcanzado la perfección actual y la urgencia en la reacción armada ante la agresión era mucho menor que hoy.

1) La urgencia como elemento limitativo. La urgencia aparece como un elemento limitativo del recurso a la autodefensa, puesto que para considerar ésta legítima (si no lo fuera se trataría de un caso de agresión) hay que probar que ante una agresión armada actual, o ante la inminencia de un daño grave no había más posibilidad que la de recurrir directamente a las armas, por carecer de tiempo para esperar los resultados del procedimiento establecido en la Carta.

Pero la necesidad inaplazable de la acción de legítima defensa debe ser probada suficientemente, después, ante las Naciones Unidas. Si no hubiera esa urgencia en la acción, la autodefensa no se justificaría y no sería más que lo que hemos señalado antes: un acto de agresión, porque los Estados no pueden recurrir a las armas, ni siquiera para hacer respetar un derecho.<sup>16</sup> Si no, ¿para qué serviría todo el sistema en la Carta?

---

<sup>15</sup> Para el punto de vista contrario, ver: WALDOCK, op. cit., pp. 497, y ss.

<sup>16</sup> "it is clear that self defense belongs to the sphere of preventive justice. It does not include a right to exact reparation for injury actually done" (R. HIGGINS, "The legal limits to the use of force by sovereign States United Nations practice", en el *British Year Book of International Law*, 1961, p. 298. n. 9).

La urgencia entonces viene a constituir un elemento limitativo de la legítima defensa y muchos actos de fuerza realizados por los Estados, que a primera vista serían de autodefensa por estar destinados a la defensa de un derecho, no lo son cuando en su realización ha estado ausente el elemento urgencia y hubiera podido recurrirse a los métodos inscritos en el sistema de la Carta sin que hubiera peligro inminente, *periculum in mora*, para el Estado en cuestión.

2) La urgencia como elemento de ampliación de la legítima defensa. Lo curioso es que la urgencia, que en otro tiempo no habría tenido más efecto que el de limitar la autodefensa, tiene hoy un efecto paralelo y contrario. En efecto, la técnica bélica moderna ha creado posibilidades de acción cuya rapidez implica la atribución del elemento urgencia a muchas acciones que, en otras circunstancias, hubieran sido calificadas de medidas preventivas.

En efecto, la combinación del arma atómica con los cohetes intercontinentales deja a un Estado la posibilidad de destruir totalmente al otro en cuestión de minutos; la urgencia de la reacción se hace entonces mucho más grande y abarca un mayor número de posibilidades.<sup>17</sup>

Vemos entonces cómo la urgencia, elemento fundamental de la autodefensa, puede actuar paralelamente: a) como elemento que reduce las posibilidades de la autodefensa; b) como elemento que aumenta tales posibilidades en la época actual.

Pero hay un problema que sigue en pie: la determinación de la existencia de la urgencia.

## B. LA DETERMINACIÓN DE LA URGENCIA

Es un problema irresoluble, en muchos casos, porque su solución dependerá de la exacta determinación de las circunstancias que rodearon al acto de recurso unilateral a las armas por parte del Estado que pretende ejercitar la autodefensa.

Decidir si ha habido urgencia será normalmente difícil cuando el acto defensivo surge contra una amenaza simple; pero también será difícil en ciertos casos cuando es la reacción contra un acto de agresión, porque el agresor podrá pretender (y así el problema sería el mismo del caso anterior) que ha actuado ante una amenaza grave de agresión, que no podía esperar. Algunos autores pretenden escapar al dilema diciendo que la legítima defensa existe cuando responde a un acto de agresión actual o a una amenaza de agresión inminente, con lo cual lo único que hacen es desplazar el problema. No creemos que sea ése el camino; sin embargo reconocemos la dificultad en encontrar una regla exacta que nos diga cuándo existe la urgencia que justifica la autodefensa.

El camino más adecuado (quizá el único camino) es considerar que el Consejo de Seguridad debe decidir, naturalmente a posteriori, si hubo o no urgencia en la acción defensiva y si ésta puede ser calificada de autodefensa o si es una simple agresión encubierta. El tener que someterse a este juicio actúa ciertamente como freno en muchos Estados; pero sería también conveniente que se fijaran algunos criterios para determinar a priori la existencia o no de la urgencia. Dentro de unos límites bastante elásticos, es indudable que los Estados envueltos en el conflicto y los terceros Estados, saben cuándo sus

---

<sup>17</sup> "The question whether a serious violation of a treaty or convention on atomic energy matters might give rise to the application the right of self defense under article 51, arose during the proceedings of the Atomic Energy Coimmission, established by General Assembly Resolución 1 (1) of 24 January 1946" (Ver Repertory of the Practice of the United Nations Organs, vol. II artículos 23-54 de la Carta, p. 434).

actuaciones responden a verdadera urgencia, pero debería insistirse lo más posible en el respeto a las disposiciones del Capítulo VII, para que los Estados, con más confianza en que los demás las respeten, estén más dispuestos a recurrir a los métodos pacíficos de solución de controversias del Capítulo VI, o a presentar ante el Consejo (según el mismo Capítulo VII dispone) los casos que considere como amenazas a la paz y no busque la salvación únicamente en sus propios recursos.

Es evidente que el problema sólo será resuelto definitivamente cuando se atribuya a las Naciones Unidas un papel un poco más de juez y no únicamente de gendarme. Cuando los Estados tuvieran la posibilidad de pedir a la ONU que haga respetar la justicia y pudieran confiar razonablemente en ella, disminuirían enormemente las posibilidades de conflictos.

Por el momento no hay que esperar demasiado de una reglamentación del derecho de autodefensa, puesto que éste no es más que el reconocimiento de que el derecho internacional es un sistema precario que reposa, en último término, en un equilibrio de fuerzas y en el caso de la autodefensa, aun cuando se dan todas las garantías jurídicas, ¿quién gana?, ¿el que tiene razón?, no, el más fuerte; y eso significa que en derecho internacional sólo hay derecho de autodefensa para los países fuertes; los débiles, o se resignan a sufrir la injusticia, o sólo les queda el derecho, no de autodefensa, sino de suicidio. Ya sabemos que está la Organización Internacional, pero ¿ha hecho algo?, o, más claro todavía, ¿puede hacer algo contra los países fuertes, contra las grandes potencias? Si descendemos a la realidad, esa es la situación; pero sigamos por los caminos luminosos del derecho.

### C. LA NEGACIÓN DE LA URGENCIA

Después de señalar que la urgencia es el elemento *si ne qua non* de la autodefensa y que no pueden fijarse criterios *a priori* para determinar de forma concreta y casi automática su existencia (podría decirse que la urgencia existe cuando hay ataque armado, actual, o cuando la amenaza implica un auténtico comienzo de ejecución, que no da tiempo al recurso a la Organización Internacional, pero esta definición de la urgencia no aporta en realidad ; nada concreto), no queremos dejar de señalar dos casos que, en nuestra Opinión, revelan la ausencia de la urgencia; nos referimos a las acciones colectivas decididas dentro del marco de Organismos regionales<sup>18</sup> y a los acuerdos internacionales llamados de defensa.

La institución de la legítima defensa es incompatible radicalmente con las acciones colectivas decididas por acuerdos regionales. Estos acuerdos regionales, sobre todo cuando implican la existencia de una organización internacional, aportan un elemento de previsión, contrario a la idea de urgencia.

En efecto, la Sociedad Internacional, con voluntad expresada en la adopción de la Carta de San Francisco, se ha organizado de acuerdo con los lineamientos allí establecidos. Uno de los principios básicos de esa organización es el de la renuncia a la amenaza o al uso de la fuerza en los términos que hemos visto y la remisión a un sistema solución de conflictos.

Este sistema de solución de conflictos tiene una doble proyección:

1) En la resolución pacífica de los conflictos, el Consejo no se reserva su monopolio sino que se acepta: a) que las partes recurran a cualesquiera medios pacíficos de solución (artículo 33 principalmente); b) pueden utilizarse, a iniciativa de los interesados, los medios de solución pacífica previstos en los

---

<sup>18</sup> WEHBERG no comparte este punto de vista: *op. Cit.*, p. 81; ver también CALOGEROPOULUS-STRATIS, "La legitime defense", en *Revue Hellénique de Droit International*, año 6°, 1953, pp. 217-230.

acuerdos regionales, sin que para acudir a ellos sea necesaria la intervención del Consejo ni ninguna clase de autorización. (El Art. 52, párrafo 2, más bien crea una obligación para los miembros de los organismos regionales de someterse a los procedimientos de solución previstos en tales acuerdos, antes de llevarlos al Consejo de Seguridad).

2) Cuando el conflicto no pueda ser resuelto de acuerdo con los procedimientos pacíficos y requiera el uso de la fuerza, sólo el Consejo de Seguridad podrá decidir su utilización, con excepciones muy precisas, previstas en la misma Carta; quiere decir esto que el hecho de que una acción coercitiva sea decidida en el marco de un organismo regional no le da legalidad ninguna y constituye simplemente (cuando no fue previamente autorizada por el Consejo de Seguridad), una violación de la obligación del artículo 2, párrafo 4, igual que si hubiese sido emprendida por uno o varios Estados no integrados en una organización regional.

El recurso a la fuerza entonces, una vez en vigor el sistema de la Carta, sólo podrá ser aceptado hasta que el mecanismo previsto en la Carta entre en funciones.

La legítima defensa viene a ser una reacción vital, provisional, para mantener el status quo. Y si eso es así, ¿cómo puede concebirse que las partes digan que, provisionalmente y dada la urgencia de la situación, tienen que recurrir a las armas para defenderse, porque el funcionamiento de los sistemas de seguridad de las Naciones Unidas exige cierto tiempo y simultáneamente están recurriendo a otros mecanismos (de los organismos regionales) que necesitan también cierto tiempo para funcionar?

¿Es que el recurso a los organismos regionales no implica ya la negación de la urgencia necesaria para calificar la legítima defensa? porque si el recurso a los organismos regionales requiere también un plazo de tiempo se debe ir en primer lugar a la organización general y no a la regional.

Cuando la legítima defensa se institucionaliza a través de acuerdos regionales de defensa, se desnaturaliza y se vuelve ilegal, por substituirse, sin razones válidas, al sistema de la Carta.

La acción coercitiva de un organismo regional será lícita cuando sea realizada por autorización del Consejo de Seguridad, es decir, según un procedimiento establecido en la Carta; entonces podrá hablarse de "acción colectiva en el marco de una organización internacional" y no se podrá calificar tal acción de legítima defensa.

Si la acción coercitiva es decidida por el organismo regional por sí mismo, sin la autorización del Consejo de Seguridad prevista en la Carta, esa acción será ilegal y equivaldrá a la intervención colectiva, ya que la utilización de un determinado procedimiento (consultas, etc.), excluye la posibilidad de hablar de urgencia y de imposibilidad de recurso al de las Naciones Unidas.

Es erróneo mantener que es suficiente con que los organismos regionales comuniquen al Consejo de Seguridad las medidas que hayan tomado; pues a esto último se refiere el artículo 54, hablando de acción en general, mientras que el artículo 53 dice categóricamente; "Ninguna acción coercitiva será emprendida en virtud de acuerdos regionales o por organismos regionales sin la autorización del Consejo de Seguridad".

Algunos acuerdos militares que implican recurso al uso de la fuerza sin autorización del Consejo de Seguridad (se habla solamente de comunicarle las medidas que se han tomado), como es la NATO, el Tratado de Río o el Pacto de Varsovia, son violatorios de la Carta y no es suficiente el apoyarse en el

artículo 51. porque, como decíamos antes, la noción de la legítima defensa es incompatible con su institucionalización.<sup>19</sup>

El que un grupo de Estados se encuentre asociado en un organismo regional no les atribuye la posibilidad de recurrir a la fuerza sin autorización del Consejo de Seguridad, hablar de legítima defensa colectiva, refiriéndose a acciones emprendidas por esos organismos regionales, es también un contrasentido y sería en el fondo un caso análogo al de las acciones emprendidas dentro del marco de acuerdos o alianzas defensivas; así que las estudiaremos conjuntamente.

Hay algo que separa a los organismos regionales de los acuerdos defensivos: los primeros se han constituido de acuerdo con la Carta, y son lícitos mientras actúen dentro de los límites que ese documento les fija; los segundos son en nuestra opinión, violatorios de la Carta.

Al decidir las medidas de legítima defensa en el marco de organismos regionales, o de acuerdos o alianzas defensivas, se les arrebató el carácter de urgencia, porque: a) o se deciden las medidas sin seguir ningún procedimiento establecido y entonces no son necesarios ni los acuerdos regionales ni los acuerdos defensivos, o b) se sigue un procedimiento establecido (como es lo normal, pues todos los acuerdos de este tipo señalan cuál va a ser ese procedimiento, imponiendo la celebración de consultas entre los gobiernos, la reunión de algún órgano, etc.) y entonces, el recurso a ese procedimiento le quita a la acción defensiva la urgencia y la espontaneidad que le caracterizan, con lo cual aparece como una acción en realidad equivalente a una medida coercitiva, decidida en usurpación de las atribuciones del Consejo de Seguridad.

Teniendo en cuenta todas las consideraciones anteriores hechas en torno a la urgencia, podemos hacer las siguientes.

## CONCLUSIONES

I. La teoría de la guerra justa carece ya de toda validez y los Estados tienen el derecho de iniciar una guerra para restaurar el orden jurídico perturbado.

II. La restauración del orden jurídico perturbado, que envuelve una función de juez, en la determinación de la realidad de esa violación del orden y una decisión de aplicar la fuerza para restaurarlo, es un privilegio de la organización internacional universal (ONU).

III. Como la organización internacional es incapaz de reaccionar automáticamente ante toda violación del derecho, se acepta la legítima defensa individual o colectiva.

IV. La legitimidad de la acción defensiva queda condicionada a la urgencia de esa acción, ante la imposibilidad de esperar la intervención de la organización internacional.

V. La urgencia sólo existe en caso de ataque armado o de una amenaza que envuelve el comienzo de ejecución del ataque armado.

VI. El elemento "urgencia" hace incompatible a la legítima defensa con su institucionalización (acuerdos -regionales, alianzas defensivas, etc).

---

<sup>19</sup> de la misma opinión: HÉCTOR MOTTA AVELLANAL, "Los pactos militares son incompatibles con la Carta de San Francisco", en *Revista de Derecho Público y Privado*, Año XV, Tomo XXIX, Núm. 174, diciembre 1952, pp. 323-342).

## LA CONFERENCIA DE VIENA SOBRE RELACIONES

### E INMUNIDADES DIPLOMÁTICAS, DE 1961

Del 2 de marzo al 18 de abril de 1961, se celebró en Viena una Conferencia sobre Relaciones e Inmunidades Diplomáticas. Dicha Conferencia, auspiciada por las Naciones Unidas, tenía como misión el estudio del proyecto que, sobre tal materia, presenta la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas.

Como resultado de sus trabajos, se aprobó "la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas", completada por dos protocolos facultativos: uno sobre "Adquisición de Nacionalidad", y otro sobre "Jurisdicción obligatoria para la solución de conflictos".

La Conferencia aprobó, además, cuatro resoluciones: 1) Misiones especiales; 2) Examen de las reclamaciones civiles; 3) Homenaje de gratitud al gobierno y al pueblo de Austria; y 4) Homenaje de gratitud a la Comisión de Derecho Internacional.

Los tres instrumentos, la Convención y los dos protocolos, quedaron abiertos a la firma de los Estados, a partir del 18 de abril de 1961.

La Convención entró en vigor el día 24 de abril de 1964. En la misma ciudad de Viena se celebraría más tarde, del 4 de marzo al 22 de abril, la Conferencia sobre Relaciones Consulares, que tuvo como resultado la firma de la "Convención de Viena sobre Relaciones Consulares" (en vigor desde el 19 de marzo de 1967) y dos protocolos, uno sobre adquisición de la nacionalidad y otro sobre solución obligatoria de controversias.

## INTRODUCCIÓN

### A. La evolución del Derecho Diplomático

Desde los tiempos más remotos, desde que existieron grupos humanos distintos, hubo necesidad de establecer una comunicación entre ellos, y en este sentido, la diplomacia tiene raíces profundas en la historia,<sup>1</sup> preocupándose los autores de establecer una reglamentación de esas relaciones que, por otra parte, en aquellos tiempos, sólo analógicamente podrían llamarse diplomáticas. Parece que Aristóteles había escrito un libro sobre los embajadores) libro que desgraciadamente no se conserva.<sup>2</sup> Del siglo

---

<sup>1</sup> Para un estudio de la historia de la diplomacia ver: Laurent F.: Histoire du Droit des Gens et des Relations Internationales; 3 Vol., Gante, 1850-1870; Philippon (Coleman): The International Law and Custom at Ancient Greece and Roma, Londres, 1911; Redslob (R.): Histoire des Grandes Principes du Droit des Gens, París, 1923; Kransky (Otto): Die Entwicklung der ständigen Diplomatie, Leipzig, 1885; Nys E.: Les origines du Droit Internationale, Bruselas, 1894; Hill D. J.: History of Diplomacy in the International Development of Europe, New York, 1905; Reynaud J. E.: Des Ambassadeurs chez les Romains. Des Consulats, París 1874: para consultar la literatura jurídica sobre diplomacia, anterior a 1826, ver De Martens. Manual diplomático, París, 1826 en que incluye una amplia bibliografía (pp. 259-347, Vol. III).

<sup>2</sup> Ver Barbeyrsc J.: Histoire des anciens traités; Amsterdam, 1739.

X hay un manual muy interesante. "De ceremonia", debido al emperador Constantino VII, y que constituye una curiosa reglamentación del ceremonial observado por la corte bizantina en sus relaciones diplomáticas.

Sin embargo, el carácter de permanencia, que es lo que distingue a la diplomacia moderna, sólo lo encontramos mediado ya el siglo XIV, cuando el Conde Sforzaduce de Milán, envía como representante permanente ante los Medici, en Florencia, a Nicodemus.<sup>3</sup> Este fue el punto de partida para una rápida transformación de la institución diplomática, que va adquiriendo los rasgos que hoy la caracterizan.

Pero la falta de una reglamentación internacional, clara y sin equívocos, provocó a menudo incidentes, que hacían sentir la necesidad de un acuerdo internacional que fijase el ejercicio de la función diplomática.<sup>4</sup>

A ello se llegó en el Congreso de Viena de 1815, de donde salió un Reglamento que durante siglo y medio fue la única reglamentación internacional en la materia. En ese congreso se estableció el rango de los agentes diplomáticos, siguiendo un criterio que se refería, no a las potencias que los enviaban, sino a los mismos agentes. Y así se estableció una triple jerarquía: la categoría, embajadores, legados "a latere", y nuncios; 2a. categoría, enviados extraordinarios, ministros plenipotenciarios e internuncios apostólicos; 3a. categoría, encargados de negocios. El Congreso de Aquisgran, de 1818, introdujo una nueva categoría modificando el Reglamento de Viena en el sentido de que los de tercera categoría serían los ministros residentes, y los de cuarta los encargados de negocios.

Durante todo el tiempo que permaneció en vigor el Reglamento de Viena, la práctica diplomática no había seguido unos lineamientos rígidos, sino que iba evolucionando con los tiempos; de ahí que se hiciese necesario adaptar el derecho diplomático a la realidad del momento, y diversos juristas, autores de proyectos de Códigos de Derecho Internacional, dedicaron una parte importante de ellos a esta materia. Así, Bluntschli en 1868 (Arts. 135-243),<sup>5</sup> Fiore en 1890 (Arts. 343-494),<sup>6</sup> Pessoa en 1911 (Arts. 104-150),<sup>7</sup> Phillimore en 1926 (con un proyecto de 39 artículos, exclusivo para el derecho diplomático),<sup>8</sup> y Strupp en 1926 (con otro proyecto de 30 artículos).<sup>9</sup>

---

<sup>3</sup> Ver: Hill D. J.: Op. cit., II, 154; y Weckmann en la Revue Générale de Droit International Public, pp. 161-188, 1952.

<sup>4</sup> Ver Stuart G.: Le Droit et la Pratique Diplomatiques et Consulaires, en R.C.A.D.I., 1934, 48, 463, consultar p. 475.

<sup>5</sup> Bluntschli J. K.: Le Droit International Codifié, París, 1870, pp. 112-115; en la edición española editada en México, en 1871 los artículos correspondientes a los agentes diplomáticos, abarcan del 139 al 247, pp. 117-153.

<sup>6</sup> P. Fiore: International Law Codified and its Legal Sanction or the Legal Organization of the Society of States. (Trad. de Borchart), pp. 233-248, New York, 1918.

<sup>7</sup> Epitacio Pessoa: Proyecto de Código de Direito Internacional Público, Río de Janeiro, 1911.

<sup>8</sup> Lord Phillimore: Proposed Codification of the Law Regarding the Representation of States, International Law Association, Informe ante la 34a. Conferencia, Viena, 1926, pp. 399 y ss.

El Instituto de Derecho Internacional en su sesión de Cambridge, en 1895-96,<sup>10</sup> aprobó una resolución codificando las reglas sobre inmunidades diplomáticas, resolución que fue modificada en 1929,<sup>11</sup> para tener en cuenta la evolución sufrida por la materia.

La III Conferencia Panamericana, de Río de Janeiro, de 1906, creó una comisión que debería emprender la codificación del Derecho Internacional; pero, interrumpidos sus trabajos por la Primera Guerra Mundial, sólo pudo reanudarlos una vez terminado el conflicto.<sup>12</sup>

A petición del Comité de Dirección de la Unión Panamericana, el Instituto Americano de Derecho Internacional sometió al Comité de Juristas, en 1925,<sup>13</sup> un proyecto de código sobre "Agentes Diplomáticos", que el Comité estudió en su reunión de Río de Janeiro, en 1927, preparando con base en él un nuevo proyecto.<sup>14</sup>

La VI Conferencia de Estados Americanos, celebrada en la Habana en 1928, aprobó una Convención sobre agentes diplomáticos,<sup>15</sup> después de haber discutido uno de los proyectos que le había sido sometido por el Comité de Juristas. Debemos señalar como modalidad interesante de esta Convención, la modificación introducida a la clasificación de los agentes diplomáticos, reduciendo a dos las cuatro categorías que establecía el Reglamento de Viena. En efecto, solo admitía dos clases: ordinarios (representantes permanentes), y extraordinarios (representantes encargados de una misión especial).<sup>16</sup>

Otro proyecto se debe a la rama japonesa de la International Law Association y la Kobusaiho Gakkwai, presentado ante la International Law Association, en su sesión de Viena, en 1926.<sup>17</sup>

---

<sup>9</sup> Karl Strupp: Réforme et codification du Droit International. Projet d'une convention sur l'immunité en Droit International. International Law Association, Informe ante la 34a. Conferencia, Viena, 1926; también puede consultarse en un Suplemento del Zeitschrift für Volkerrecht, 1926.

<sup>10</sup> Ver Annuaire de l'Institut de Droit International, session de Cambridge. 1895-1896. pp. 240 y ss.

<sup>11</sup> Ver Annuaire de l'Institut de Droit International, session de New York. 1929. II , pp. 307 y ss.

<sup>12</sup> G. Stuart; Op. cit. p. 480.

<sup>13</sup> Ver: "Codification of American International Law: Projects of Conventions...". American Journal of International Law Supplement, Special Number, 1926, pp. 350-355.

<sup>14</sup> Comisión Internacional de Jurisconsultos Americanos. Reunión de 1927. IV. Río de Janeiro, 1927.

<sup>15</sup> Sexta Conferencia Internacional de los Estados Americanos; Acta Final, La Habana, 1928.

<sup>16</sup> Un antecedente similar, lo encontramos en una declaración unilateral de la URSS, que por decreto del 4 de Junio de 1918, abolió toda distinción entre los agentes diplomáticos por considerar tales distinciones contrarias al principio de igualdad de los Estados. Por un decreto posterior, del 26 de Mayo de 1921, califica uniformemente de "representantes plenipotenciarios" todos los agentes diplomáticos soviéticos; sin embargo, volvió a adoptar la clasificación tradicional, en virtud de otro decreto del 28 de Mayo de 1943. Ver a este respecto Ch. Rousseau: Droit international Public, París, 1953, p. 337 y G. Stuart: Op. cit. p. 478.

<sup>17</sup> Draft Code of International Law Adopted by the Japanese Branch of the International Law Association. and the Kokusaiho Gakkwai. International Law Association, Informe presentado ante la 34a. Conferencia, Sesión de Viena, 1926. pp.380 y ss.

La Universidad de Harvard emprendió la codificación de varias materias de Derecho Internacional, estableciendo, entre otros, un proyecto de código sobre — "Privilegios e inmunidades diplomáticas", y otro sobre "Posición jurídica y funciones de los cónsules".<sup>18</sup>

Dentro del cuadro de la Sociedad de Naciones, encontramos también un intento de codificación en esta materia. De acuerdo con una resolución de la Asamblea del 2 de septiembre de 1924, el Consejo creó un Comité de expertos que, después de haber seleccionado diversas materias, redactó unos cuestionarios que fueron enviados a los gobiernos para que estos hicieran las observaciones que creyeran convenientes. Teniendo en cuenta esas observaciones, el Comité preparó un cuestionario sobre "Revisión de la clasificación de los agentes diplomáticos". Sin embargo, en la I Conferencia para la codificación del Derecho Internacional, celebrada en La Haya en 1930, no fueron aceptadas las sugerencias del Comité.<sup>19</sup>

La necesidad de llegar a un acuerdo internacional para revisar el Reglamento de Viena de 1815, se iba haciendo cada vez más urgente. Por otra parte, era esa una materia en la que no parecía que hubiese una gran diferencia de puntos de vista entre los Estados. De ahí que en las Naciones Unidas se consideró oportuno estudiar el modo de recoger, en una especie de código, todas las modificaciones que el Derecho diplomático había experimentado.

## B. El proyecto de la Comisión de Derecho Internacional

Para responder a la finalidad expresada en el Art. 13-a<sup>20</sup> de la Carta de las Naciones Unidas, la Asamblea General creó una Comisión permanente llamada Comisión de Derecho Internacional, compuesta de 15 miembros para escoger las materias que ella juzgase suficientemente maduras para codificación.<sup>21</sup>

Esta Comisión en su primera reunión, en 1949, seleccionó varias materias, entre ellas la relativa a "Relaciones e Inmunidades Diplomáticas", materia a la que no concedió derecho de prioridad.

Sin embargo, después de tomar conocimiento en su quinta reunión, de una resolución de la Asamblea General,<sup>22</sup> que recomendaba emprender lo más pronto posible la codificación de las "relaciones diplomáticas e inmunidades", dándole prioridad, inició en su sexta reunión, en 1954, los trabajos encaminados a ello, nombrando a A.E.F. Sandstrom como ponente.<sup>23</sup>

---

<sup>18</sup> En el Supplement: to the American Journal of International Law. Vol. 26, Nos. 1 y 2, Enero-Abril, 1932.

<sup>19</sup> G. Stuart: Op. cit., p. 481; consultar también el Informe de Guerrero: S.D.N.C. 203, M. 77, 1927, V.

<sup>20</sup> "La Asamblea General promoverá estudios y hará recomendaciones para los fines siguientes:  
a. Fomentar la cooperación internacional en el campo político e impulsar el desarrollo progresivo del derecho internacional y su codificación;..." (Art. 13, párrafo 1, a), de la Carta de -las N. U.).

<sup>21</sup> La Comisión de Derecho Internacional fue creada en virtud de las resoluciones de la Asamblea General, el 11 de diciembre de 1946, del 21 de Noviembre de 1947, y del 3 de Noviembre de 1948. (Ver Rousseau: Droit International Public. París, 1953, p. 69; y documento de las N. U.: A/CN.4/117, p. 1).

<sup>22</sup> Resolución 685, (VII) del 5 de diciembre de 1952.

<sup>23</sup> Ver: Documentos de la Asamblea General, Noveno Período de sesiones, Suplemento N. 9, A/2693, párrafo 73. Para conocer líneas generales del proceso de elaboración del proyecto, consultar: Annuaire Français de Droit International. 1945, p. 482.

En su novena sesión, de 1957, después de someter a discusión el proyecto presentado por Sandström,<sup>24</sup> la Comisión adoptó un proyecto añadiendo a cada artículo los comentarios necesarios para explicarlos.<sup>25</sup>

Este proyecto fue transmitido por el Secretario General a los gobiernos de los Estados miembros de la Organización, para que hiciesen las observaciones que creyesen oportunas.<sup>26</sup>

Sobre la base de los comentarios hechos por los gobiernos<sup>27</sup> y de las conclusiones que de ellos había sacado el ponente, la Comisión introdujo, en el curso de su décima reunión, en 1958, ciertas modificaciones. Ya redactado el proyecto definitivo, la Comisión recomendó a la Asamblea General que fuera sometido a los Estados miembros, con el fin de que se llegara a la conclusión de una convención.<sup>28</sup>

La Asamblea General acordó que se celebrase una conferencia internacional<sup>29</sup> para discutir las cuestiones relativas a relaciones e inmunidades diplomáticas, tomando como base el proyecto de la Comisión. Se escogió como sede de la Conferencia la ciudad de Viena.<sup>30</sup>

## PARTE I

### RELACIONES DIPLOMÁTICAS EN GENERAL

En la Conferencia de Viena se acordó incluir un Preámbulo, que no figuraba en el proyecto de la Comisión.<sup>31</sup> Debemos señalar en él tres puntos esenciales: a) convencimiento de

---

<sup>24</sup> A/CN/4/91.

<sup>25</sup> Ver: Documentos de la Asamblea General, Doceavo Período de sesiones, Suplemento N° 9, A/3623, párrafo 16.

<sup>26</sup> Según establecen los arts. 16 y 21 del Estatuto de la Comisión.

<sup>27</sup> Para conocer los comentarios hechos por los gobiernos, ver: A/CN.4/116, y Add. 1-6; también podrán encontrarse, como anexo, en el documento A/CN.4/117, informe de los trabajos celebrados, en su 10ª. sesión, por la Comisión de Derecho Internacional.

<sup>28</sup> Ver documento A/CN.4/117 p. 33, párrafo 50. La Comisión decidió esta recomendación, en cumplimiento de lo establecido en el art. 23, párrafo 1 (c) de su estatuto.

<sup>29</sup> Por la resolución 1450 (XIV), del 7 de diciembre de 1959. Se invitó a acudir a la Conferencia, a los miembros de las Naciones Unidas y de las instituciones especializadas, así como a los Estados que eran parte al estatuto de la Corte Internacional de Justicia, lo cual provocó ciertas protestas por parte de la URSS. Además de los Estados, participaron también en los trabajos de la Conferencia, algunas Organizaciones Internacionales: UNESCO, FAO, OIT, Liga Árabe, etc.

<sup>30</sup> La razón de la elección de Viena se fundó en motivos de tradición, y quizá también sentimentales, y se decidió a petición de Austria, quien ofreció pagar los gastos suplementarios que originase su celebración fuera de la sede de la organización. (Ver en Le Monde Diplomatique, Colliard: Une nouvelle convention sur les relations diplomatiques, mayo da 1961, p. 7).

<sup>31</sup> Este Preámbulo fue adoptado, con base en un texto presentado por varios países (Birmania, Ceylán, India, Indonesia, República Árabe Unida).

que esta convención "contribuirá al desarrollo de las relaciones amistosas entre las naciones, prescindiendo de sus diferencias de régimen constitucional y económico". b) criterio funcional en lo que se refiere a los privilegios e inmunidades diplomáticas, que se establecen, no para beneficio de las personas, sino para facilitar el desempeño de las misiones encomendadas.<sup>32</sup> c) reconocimiento de que la convención no abarca el conjunto de problemas de las relaciones diplomáticas, y remisión con carácter supletorio al derecho consuetudinario.

Los 20 primeros artículos tienen como objeto la regulación de las relaciones diplomáticas en general, son el resultado de las discusiones a que fue sometido el proyecto, modificado en un sentido más bien conservador por la conferencia, que en algunos casos puso un freno a la tendencia reformadora, que ya no era muy ambiciosa, de dicho proyecto.

El artículo I. que nos recuerda mucho al mismo artículo del proyecto de Harvard, comienza con una definición de los términos, tales como "jefe de misión", "miembros de la misión", "miembros del personal de la misión" etc., que serán empleados a lo largo del documento.<sup>33</sup>

Se ha adoptado el texto original<sup>34</sup> con dos pequeñas modificaciones: el párrafo h) definición de "criado particular", se ha precisado más en el sentido de determinar "que no sea empleado del Estado acreditante", considerando entonces que debe estar únicamente al servicio personal de un miembro de la misión; se ha añadido además un párrafo, para determinar qué se entiende por "locales de la misión".

Con el artículo 2 se entra ya en la reglamentación de las relaciones diplomáticas. El establecimiento de tales relaciones entre los Estados se funda en el mutuo consentimiento, evitando, de modo acertado, en nuestra opinión, hablar de derecho de legación, activo o pasivo.<sup>35</sup> Aquí, la convención se aparta de la tendencia expresada en proyectos de códigos, como el de Bluntschli (arts. 159, 160, 161, 163), Fiore (Arts. 438-442), Pessoa (Art. 104), y el de la Comisión Internacional de Juristas americanos (Art. 1). Phillimore (Art. 1); también en la Convención sobre agentes diplomáticos, adoptada en la sexta Conferencia Panamericana, en La Habana, el 20 de febrero de 1928, se afirmaba el derecho que los Estados tienen a estar representados ante los otros, por medio de agentes diplomáticos (Art. 1). Por contra, en otros proyectos (Instituto de Derecho Internacional, en 1895; Instituto Americano de Derecho

---

<sup>32</sup> Criticando la clasificación tradicional, L. Cavaré decía: "Sus autores pensaban, sobre todo, en asegurar la preeminencia de las grandes potencias monárquicas. Así, se declaraba que sólo los nuncios, legados y embajadores tenían carácter representativo. Eso no significaba que sólo ellos representaban el Estado, ya que todos los agentes lo representan, sino que quería decir que eran los únicos que representaban la persona del Jefe del Estado, la persona del Monarca, lo que les traía como consecuencia ventajas honoríficas y protocolarias." (Cavaré, Louis: Le Droit International Public Positif, París, 1951, II, p. 17). La misma crítica hace Guggenheim: "Los agentes diplomáticos de la primera clase son a menudo considerados, de manera equivocada, como representando la persona misma del Jefe del Estado ante el otro, y no como representando al Estado". (Guggenheim: Traité de Droit International Public, Gêneve, 1953, I, p. 488).

<sup>33</sup> Ver el "Supplement" del A.J.I.L., anteriormente citado, p. 42.

<sup>34</sup> El texto del proyecto de la Comisión de Derecho Internacional puede consultarse en los documentos: a) "Asamb. General; Documentos Oficiales: Trece período de sesiones, Suplemento N° 9, (A/3859)"; b) A/CN.4/117. En adelante nos referiremos al primero, bajo el nombre de "Documento".

<sup>35</sup> La doctrina habla muy a menudo del "derecho de legación, activo y pasivo", (Rousseau: Op. cit., p. 336; Guggenheim: Op. cit., p. 489; Cavaré: Op. cit., p. 15; Stuart: Op. cit. p. 478). Stuart, sin embargo explica que su ejercicio (del derecho de legación), está subordinado al consentimiento mutuo de las dos soberanías.

Internacional, en 1925; Strupp; Instituto de Derecho Internacional, en 1929, etc.), no se menciona este pretendido derecho.

En el Art. 3 se tratan de definir las funciones de la misión diplomática, admitiendo que no se pretende hacer una enumeración exhaustiva, y se señalan como principales las de representación, protección de intereses, negociación, información y fomento de relaciones amistosas, económicas, culturales y científicas.<sup>36</sup> Un segundo apartado, añadido en el curso de la conferencia deja a salvo la posibilidad de que la misión diplomática ejerza funciones consulares. Una enmienda al apartado b), propuesta por Chile, y tendiente a señalar que la protección diplomática sólo debería ser ejercida en el sentido de obtener, para los nacionales del -país representado, el acceso a los tribunales internos (regla del agotamiento de la vida interna), y que únicamente la denegación de justicia podría justificar la protección diplomática, fue rechazada por el ponente y no fue tenida en cuenta en la Conferencia. Quizá la observación chilena era un poco exagerada, pero en todo caso se hacía necesaria una aclaración como la hecha en Viena, al añadir, al párrafo b), la frase "dentro de los límites permitidos por el derecho internacional"

Recogiendo la costumbre en vigor, se expresa en el artículo 4 la necesidad del previo "agrément" o "placet" para el envío del jefe de la misión y se añade en la convención adoptada, que el Estado receptor no está obligado a motivar su negativa, lo cual no constituye ninguna innovación.<sup>37</sup>

Los arts. 5 y 6 han sido especialmente concebidos en beneficio de los pequeños Estados, y de los Estados nuevos que podrían tener dificultades, tanto de orden económico, como de reclutamiento de personal preparado para representarlos. Así se admite la posibilidad de que un jefe de misión pueda representar a su Estado ante dos o más países (Art. 5), o que dos o más Estados puedan estar representados en un país, por la misma persona; este último artículo no figuraba en el proyecto presentado por la comisión. Se hace la salvedad de que para esas dos formas de pluralidad en la representación diplomática, el Estado o los Estados receptores no opongan su negativa a aceptarlo.

Además se acepta también que cualquier miembro de la misión incluido el jefe de la misma, pueda representar a su Estado ante cualquier organización internacional.

En lo que respecta al resto del personal diplomático, el Estado acreditante podrá nombrarlo libremente (Art. 7), y dentro de las limitaciones establecidas para el personal diplomático en general en esta convención (arts. 5, 8, 9,11). Únicamente cuando se trata de los agregados aéreos, navales o militares, se concede al Estado receptor la posibilidad de exigir que los nombres de tales enviados sean sometidos anticipadamente a su aprobación.

La cuestión de la nacionalidad de los miembros del personal diplomático es objeto del Art. 8, que fija la regla general de que deben, en principio, poseer la del Estado acreditante. Pero con el consentimiento del Estado receptor podrán ser investidos de tal calidad, tanto los nacionales del país receptor como los de un tercer país, con la reserva de que tal consentimiento podrá ser retirado a discreción del Estado receptor.

---

<sup>36</sup> Documento p. 12.

<sup>37</sup> En este sentido, Guggenheim: *Op. cit.*, p. 494; Stuart: *Op. cit.*, p. 503; Convención de La Habana de 1928, Art. 8; Rousseau, por contra, considera que este procedimiento es seguido solamente "a título de medida de cortesía"; ver Rousseau: *Op. cit.*, p. 338.

La posibilidad de declarar a cualquier miembro del personal diplomático persona "non grata", o a cualquier miembro del personal de la misión persona no aceptable entra en el ámbito del poder discrecional del Estado receptor.<sup>38</sup>

En el Art. 11 se establece la obligación de pasar la notificación correspondiente al Ministerio de Asuntos Exteriores, respecto al movimiento del personal diplomático; este Art., que correspondía al 9 del proyecto, fue adoptado sin ninguna modificación substancial, limitándose la convención a ponerlo en forma más sistematizada.

Últimamente venía presentándose un problema que era resultado directo de la guerra fría; las grandes potencias, para las necesidades de su propaganda o aún de la subversión, mantenían misiones diplomáticas excesivamente numerosas para los fines normalmente admitidos, y que sólo se explicaban por las necesidades arriba expresadas; de ahí que surgieran frecuentes conflictos entre las grandes y las pequeñas potencias, para las que era un motivo de preocupación la existencia de representaciones, que mantenían entre su personal demasiados individuos, que se dedicaban a tareas que no eran precisamente diplomáticas. Conociendo ese problema, se estableció que "el Estado receptor podrá exigir que ese número esté dentro de los límites de lo que considere que es razonable y normal, según las circunstancias y condiciones de ese Estado y las necesidades de la misión de que se trate". También se señala que, "dentro de esos límites y sin discriminación alguna", podrá el Estado receptor "negarse a aceptar funcionarios de una determinada categoría".

Este artículo (11) de la convención, no hace más que recoger una práctica que iba precisándose últimamente, pero, a nuestro juicio, se ha cometido un error al añadir innecesariamente una condición que limita el poder discrecional del Estado receptor (según las circunstancias y condiciones, etc.), limitación que puede dar lugar a conflictos. Hubiese sido mucho más sensato establecer simplemente que, a falta de acuerdo entre las partes, el Estado receptor pudiera limitar el número de los miembros de la misión. Esta cuestión dio lugar en Viena a una animada discusión en que se encontraron en el mismo bando los Estados Unidos y Rusia, cada una de estas dos potencias basándose en razones que quisieron presentarse como diferentes, pero que eran en el fondo las mismas; afirmaban que era el Estado acreditante el que estaba en mejores condiciones para determinar la cantidad de personal necesario; lo cual es indudable pero habría que hacer la aclaración de para qué necesitaban tal personal, y quizá al Estado receptor no le interesara en determinadas condiciones que las grandes potencias tengan un personal que les permita llenar todas sus necesidades sobre todo cuando estas son del orden de la propaganda o de la subversión. Sea como quiera, la actitud decidida de los pequeños Estados acabó por imponer la propuesta de la comisión, de la que habría que felicitar, si no fuera por la pequeña e innecesaria limitación al poder discrecional del Estado receptor, de que hemos hablado.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> Este derecho de los Estados era generalmente reconocido; sin embargo había diferentes puntos de vista, y algunos sostenían que la declaración de "persona non grata" debía estar fundada, sin que los que eso afirmaban pudiesen ponerse de acuerdo sobre las razones que pudieran justificar la declaración, Ver Stuart : Op. cit., p. 504.

<sup>39</sup> "Sus delegados (los de los países afro-asiáticos) expresaron el temor de que la extensión de amplios privilegios e Inmunidades al personal técnico y administrativo les crearía serias dificultades, a causa de los cientos de tales personas en las embajadas de algunos países, especialmente en las de los Estados Unidos" (International Affairs Moscú, junio 1961, p. 55). Claro que no eran sólo los Estados Unidos los que preocupaban a los países afro-asiáticos; así, también la URSS deseaba la eliminación de las restricciones, tanto en lo que se refiere al número del personal, como a la concesión de las inmunidades y privilegios al personal técnico y administrativo, y en un párrafo puesto a continuación del anteriormente citado, en la misma revista se añade que "la Unión Soviética estaba dispuesta a que la Convención fijase una regla general extendiendo los principales privilegios e inmunidades diplomáticas al personal administrativo y técnico de las embajadas y misiones". La posición soviética estaba fundada en lo siguiente: "El delegado soviético... Dijo que, en caso de tener los Estados territoriales el derecho de decidir sobre qué es indispensable para el Estado que manda el personal a su embajada, se produciría una

Íntimamente relacionado, con el anterior, el Art. 12 prohíbe el establecimiento de "Oficinas que forman parte de la misión, en localidades distintas de aquella en que radique la propia misión"; naturalmente, si no hubiera acuerdo a propósito, entre los dos Estados.

Con la presentación de las cartas credenciales, o la comunicación de una copia de estilo, se considera que el jefe de la misión ha asumido sus funciones. El interés relativo que presenta este artículo (13), se limita a que a partir del momento en que el jefe de misión, comienza sus funciones, se cuenta el tiempo para determinar la antigüedad, base de la precedencia.

La clasificación de los agentes diplomáticos, una de las cuestiones más espinosas con que el Congreso de Viena de 1815 había debido enfrentarse, se presentaba en 1951 como una materia de un interés muy atenuado. Sin embargo, dio lugar a cierta discusión. El Ponente Sandstrom no se había mostrado muy convencido respecto a la conveniencia de incluir tal cuestión en el proyecto, y se decidió a ello "por razones históricas".<sup>40</sup>

El Reglamento de Viena había establecido una clasificación tripartita<sup>41</sup> que, con la modificación introducida por el Congreso de Aquisgran de 1818, en el sentido de incluir una nueva categoría se mantuvo hasta nuestros días. Sin embargo, esa clasificación cuatripartita volvió de hecho a ser tripartita, ya que la práctica reciente iba abandonando completamente la categoría de los ministros residentes y, aunque en grado menor, el mismo camino llevan los enviados. Por eso algunos países (México, Suecia, Suiza), propusieron que se redujesen a dos las categorías, basándose en que la división tradicional estaba desapareciendo, y que convenía terminar con tales diferencias, que eran contrarias a la idea de la igualdad entre los Estados. Como algunos Estados expresaron que se encontrarían con ciertas dificultades de orden práctico para suprimir la clase de los enviados, y considerando, que de todas formas van desapareciendo, la conferencia mantuvo la clasificación en tres grados, única que todavía se observa, más o menos generalmente.

Como única nueva modalidad, cabe señalar que a los embajadores se ha añadido una categoría que de modo vago aparece designada como "otros jefes de misión de rango equivalente", aceptando una propuesta de Ghana, tendiente a dar cabida a los Altos Comisarios de la Commonwealth y a los Altos representantes de la Communauté.

---

intervención en la organización interior de los Estados grandes, puesto que estos Estados grandes saben mejor que nadie qué es lo que necesitan y qué es para ellos razonable". (Milán Bartos : "Evolución del Derecho Diplomático", en *Política Internacional*, 5 de mayo de 1961, No. 266, Belgrado, p. 7) Por encima de todas las retóricas, y dejando aparte la mayor o menor habilidad en la presencia de sus respectivas tesis, la posición de la URSS y Estados Unidos era la misma: no deseaban tener limitaciones en el número del personal de sus embajadas, y querían extender los privilegios e inmunidades diplomáticas al mayor número posible de personas.

<sup>40</sup> El ponente Sandström consideraba que "aún en el caso de los jefes de misión, era dudoso si debería tratarse de la cuestión del rango, en el proyecto. Esencialmente... el problema es de precedencia y etiqueta... Por razones históricas "(inter alia el Reglamento de Viena), el ponente cree que está justificado tratar de la cuestión aquí". (Comentario del ponente Sandstrom. a las observaciones al proyecto, presentadas por el Gobierno de Checoslovaquia. Ver Documento A/CN.4/116, p. 30). Ver también notas 16 y 32. Supra.

<sup>41</sup> El Reglamento de Viena sobre la clasificación de los funcionarios diplomáticos establecía lo siguiente: "Artículo 1. Los funcionarios diplomáticos estaría divididos en tres clases: la de los embajadores, legados o nuncios; la de los enviados... acreditados ante los soberanos; la de los encargados de negocios, acreditados ante los Ministros de Asuntos Exteriores".

Respetando la práctica de las naciones, se deja al acuerdo de los Estados el cuidado de determinar recíprocamente el nivel de sus representaciones diplomáticas.

La diferencia en la clase sólo produce efectos en lo que se refiere a la precedencia y la etiqueta. Por otro lado se respeta la precedencia del representante de la Santa Sede, en los países en que se tenga esa costumbre.<sup>42</sup>

Para evitar la existencia de misiones acéfalas, aún temporalmente, se establece (Art. 19) que, en caso de que el cargo de jefe de misión se encuentre vacante o si el jefe de misión no puede desempeñar sus funciones, deberá haber un encargado de negocios "ad interim" que actúe provisionalmente como jefe de misión. Llevando más lejos la previsión, se establece, que si no estuviera presente ningún miembro del personal diplomático de la misión, el Estado acreditante deberá nombrar, con el consentimiento del Estado receptor, a un miembro del personal administrativo y técnico, para que pueda despachar los asuntos administrativos corrientes.

En esta parte dedicada a las inmunidades y privilegios diplomáticos, hemos podido observar que las modificaciones introducidas al Reglamento de Viena, tal como estaba completado por un derecho consuetudinario que había ido formándose a lo largo de un siglo y medio» fueron escasas y de poca trascendencia.

## PARTE II

### PRIVILEGIOS E INMUNIDADES DIPLOMÁTICAS

En lo que respecta a los privilegios e inmunidades se observa en el instrumento de Viena una evolución en su fundamentación, que no es más que un reflejo de la evolución que había ido produciéndose en la práctica de los Estados.

En el antiguo derecho diplomático, los privilegios e inmunidades de las misiones diplomáticas eran una especie de emanación de los privilegios e inmunidades de los jefes de misión (embajadores, etc.).<sup>43</sup> Ahora bien, según el concepto consagrado en la Conferencia de Viena, tales inmunidades y privilegios tienen una base funcional: la misión diplomática es un órgano del Estado en el exterior y es necesario concederle esos privilegios e inmunidades para el buen ejercicio de su función. A ello se refieren los artículos 20 a 40 de la Convención.

Comienza hablándose del derecho a usar la bandera y escudo del Estado acreditante, que aunque era ya un uso generalmente reconocido, era conveniente establecer lo claramente a causa de las

---

<sup>42</sup> En el Congreso de Viena de 1815, en que la Santa Sede contaba con dos votos a favor (Austria y Francia) y dos en contra, (Prusia y Gran Bretaña), el Zar ortodoxo ruso adoptó el papel de árbitro, decidiendo la limitación de la fórmula de privilegio a la Santa Sede. En esta nueva Conferencia de Viena, se aprobó, con el único voto en contra de Yugoslavia. (Ver Milán Barcos: *Op. cit.*, p. 8).

<sup>43</sup> Ver: Sir Cecil Hurst: *Les immunités diplomatiques*, en R.C.A.D.I., 1926, 12, 119; Ernst Wolgast: *Le diplomate et ses fonctions*, en R.C.A.D.I., 1937, 60, 251; Sir Ernst Satow: *A Guide to diplomatic practice*, 1932; M. Ogdon: *Jurídical bases of diplomatic immunity*, Washington, 1936; en el "Supplement" del A.J.I.L., (nota, supra, 18) podrá encontrarse una amplia bibliografía sobre la materia, en las pp. 32 y ss.

restricciones que algunos Estados hacían sobre el uso de banderas o escudos extranjeros (Art. 20).<sup>44</sup> Se continúa con una disposición tendiente a obligar al Estado receptor a facilitar al acreditante la adquisición de los locales de la misión (Art. 21).

Pero mucho más importante es el Art. 22, que confirma el carácter inviolable de los locales de la misión. La adopción de tal disposición dio lugar a cierta discusión, y mientras el proyecto establecía ese principio de la manera más absoluta, algunos Estados (Japón, Suiza, EE.UU.) quisieron hacer admitir la posibilidad de que, en determinadas condiciones (caso de incendio que pusiera en peligro los edificios vecinos, caso de epidemia, o de extrema urgencia en general), pudiera haber excepciones.<sup>45</sup> Sin embargo, el texto del proyecto pasó sin ser cambiado, a la convención adoptada. Podemos distinguir en esta disposición (Art. 22) una obligación de carácter negativo: el Estado receptor debe abstenerse de intervenir dentro de los locales de la misión; y una obligación de carácter positivo: el Estado receptor debe tomar las medidas necesarias para que la seguridad y dignidad de la misión sean, en todo, momento, respetadas. Precizando la extensión de tales obligaciones, se añade que "no podrán ser objeto de ningún registro, requisa, embargo, o medida de ejecución", tanto los locales de la misión, sus muebles y demás bienes situados en ellos, como los medios de transporte.

Después de un artículo (23) que precisa las modalidades de la exención de impuestos de los locales de la misión, y que no constituye ninguna innovación, encontramos otro (Art. 24) que ofrece más interés, y es el que establece que los archivos y documentos de la misión son inviolables, donde quiera que se encuentren. Pudiera parecer superflua esta disposición, ya que los archivos, o bien se encuentran en los locales de la misión, en cuyo caso ya están cubiertos por la inviolabilidad de los mismos, o bien se encuentran en transporte, en camiones, en sacos sellados; pero la Comisión, teniendo en cuenta la importancia suma que concede a los archivos como medio de realizar su función la misión diplomática, ha querido extender las precauciones aún a riesgo de parecer redundante. Se habla también de documentos, lo cual provocó algunas objeciones; y el comentario de la Comisión explica que se han referido a ellos de manera separada, porque tales documentos aún separados de los archivos, o no formando parte de ellos, deben ser objeto del mismo privilegio.<sup>46</sup>

Respecto al derecho de libre circulación y tránsito, de los miembros de la misión, por el territorio del país receptor, el Art. 26 establece el principio general de la libertad, para limitarlo a continuación hasta volverlo inocuo, al señalar que la libertad de circulación se entiende limitada por razones de seguridad nacional. A este respecto, ciertas enmiendas (Filipinas, Italia, Venezuela) trataban de condicionar las medidas restrictivas nacionales, pero la oposición de la Gran Bretaña y la URSS fue decisiva para mantener el texto original. Finalmente parece que en esta materia debe descartarse el principio de la igualdad para todos los Estados, y habrá que atenerse al de la reciprocidad; así, cada Estado, aún permitiendo el libre desplazamiento por su territorio a los agentes de un Estado, podrá, como medida de retorsión, limitar los movimientos de los agentes de otro Estado que impone las mismas restricciones a los suyos.<sup>47</sup>

---

<sup>44</sup> Comentario al art. 18, en "Documento", p. 16.

<sup>45</sup> A/AC.4/116, pp. 36 y ss.

<sup>46</sup> Una disposición análoga se encuentra en la Convención General sobre Privilegios e Inmunidades de las Naciones Unidas, en su art. II, sección 4, ("Documento", p. 18).

<sup>47</sup> Estados Unidos opinaba que era preferible no tener ningún artículo, Antes que uno que podía dar lugar a abusos por parte del Estado territorial. Holanda era también de la opinión de que el principio de libertad de movimientos fuese establecido sobre bases más firmes (Ver: A/CN.4/116, p. 44).

El derecho de comunicación está garantizado por el Art. 27, que establece la inviolabilidad de la correspondencia oficial y de la valija diplomática. Se reconoce también la inviolabilidad personal del correo diplomático. Como novedad, que constituye un reconocimiento del progreso técnico, hay una referencia a la utilización de emisoras de radio, pero la disposición que trata de ello no va muy lejos, y deja tal posibilidad, a nuestro juicio acertadamente, a la discreción del Estado receptor, que puede negarse a otorgar el permiso para su utilización.

El principio de inviolabilidad de la valija diplomática se lleva a sus límites más absolutos al señalar que "no podrá ser abierta ni retenida"; sabiendo que en ocasiones los Estados han abierto, con autorización del Ministerio de Asuntos Exteriores del Estado receptor, y en presencia de un representante de la misión en cuestión la valija diplomática, esta disposición constituye una radicalización del principio.<sup>48</sup> Es verdad que el párrafo 4 de este artículo dispone que la valija solo podrá contener "documentos diplomáticos u objetos de uso oficial", pero si el Estado receptor no tiene la posibilidad de comprobarlo, tal disposición es de carácter puramente platónico.

La inviolabilidad de los correos diplomáticos está reconocida en los párrafos 5, 6, 7, del Art. 27, refiriéndose el primero de sus párrafos a los correos ordinarios, cuya inviolabilidad se entiende en la forma más amplia; el segundo que tiene por objeto, los correos "ad hoc", limita su inviolabilidad, según un criterio funcional, al tiempo en que la valija diplomática se encuentre bajo su custodia, desapareciendo esa inmunidad desde el momento en que la haya entregado a su destino. El párrafo 7 admite que un comandante de una aeronave se encargue de la valija diplomática, para entregarla en el aeropuerto a un miembro de la misión; pero no se le reconoce carácter de correo diplomático y, en consecuencia, no goza de ninguna clase de inmunidad.

La exención de impuestos sobre los derechos y aranceles que perciba la misión, por actos oficiales, es objeto del Art. 28.

Se reconoce la inviolabilidad de la persona del agente diplomático (Art. 29), así como de su residencia particular y de sus documentos y correspondencia (Art. 30).

El agente diplomático, según una regla ya consagrada por la costumbre, gozará de inmunidad de la jurisdicción penal y, en determinados casos, de la jurisdicción civil y administrativa (Art. 31). Claro que este es un derecho al que puede renunciar cuando lo crea oportuno.

Una nota de actualidad en esta convención que se ha atendido tanto a lo tradicional, es el Art. 34, relativo a la seguridad social. Establece que el agente diplomático estará exento de la reglamentación nacional vigente en esa materia, excepto en los casos que se expresan.

La exención de impuestos está tratada en el Art. 34, que en una serie de párrafos (a-f) señala, además, las excepciones a este privilegio.

---

<sup>48</sup> Este derecho ya era reconocido de manera bastante extendida; sin embargo, en determinados casos, por razones de seguridad nacional, podía suspenderse (el gobierno británico lo suspendió con motivo del desembarco aliado en Normandía, del 17 al 20 de Junio de 1944). Nos falta saber qué ocurrirá en tales casos, ahora que la Convención de Viena establece el principio de la libertad de comunicaciones de modo tan absoluto. En fin, parece que lo más lógico es que el principio de inviolabilidad se mantenga en todas condiciones, pero que el de libertad pueda, en circunstancias excepcionales, ser Suspendido.

A propuesta de la URSS, se incorporó en el proyecto de 1958 una disposición tendiente a establecer que los agentes diplomáticos estarían exentos de toda prestación personal, en forma de servicios o de pagos, principio que ya era generalmente reconocido por la práctica internacional.

Se permitirá la entrada en el Estado receptor de objetos destinados al uso personal del agente diplomático, u oficial de la misión, sin que tengan que pagar ningún impuesto. Sin embargo, el Estado receptor podrá reglamentar la entrada de tales artículos, en el sentido de restringir la importación de algunos, cuando así lo considere conveniente. En la Conferencia de Viena fue aceptado el principio de que "el agente diplomático estará exento de la inspección de su equipaje personal", pero tal principio, como tantos otros fue desvirtuado por la observación de que "cuando haya motivos fundados para suponer que contiene objetos no autorizados", puede procederse a la inspección, con lo cual, de hecho, queda a la consideración del Estado receptor determinar cuando procede o no dicha inspección. La Conferencia pudo haberse evitado el trabajo de redactar un principio que no tiene validez general, como pudiera parecer a primera vista.<sup>49</sup>

El Art. 37 extiende a los familiares de los agentes diplomáticos, así como a los miembros del personal; técnico y administrativo, y su familia, los privilegios de inmunidades especificados en los Art. 29 a 35, todo ello sujeto a determinadas condiciones que no vamos a analizar.

Respecto a los agentes diplomáticos o miembros de la misión, que sean nacionales del Estado receptor, el Art. 38 establece que, respecto a los agentes diplomáticos, gozarán de inmunidad de jurisdicción e inviolabilidad "por los actos oficiales realizados en el desempeño de sus funciones" respecto a los otros miembros de la misión y a los criados particulares, habrá de ejercer su jurisdicción "de modo que no estorbe indebidamente el desempeño de las funciones de la misión".

Este artículo debiera haber sido redactado de una manera más clara o, por lo menos, ir acompañado de las explicaciones necesarias, sobre todo en lo que se refiere a la última parte del párrafo 2, en que después de afirmar que el Estado receptor puede ejercer su jurisdicción sobre los miembros de la misión y criados particulares, que sean nacionales suyos, añade que en el ejercicio de tal derecho no deberá estorbar indebidamente el desempeño de las funciones de la misión. Se admite que en principio, sí puede estorbar el desempeño de tales funciones, pero sólo cuando no se estorba indebidamente. ¿Quién califica ese indebidamente? Si es el Estado receptor, hubiera sido más fácil dejar establecido desde un principio su derecho a someter a los miembros de la misión a su jurisdicción; si es el Estado acreditante, también hubiera sido más fácil dejar a discreción del jefe de la misión, en cada caso, el aceptar o no, someter a los miembros de la misión a la jurisdicción local.

El Art. 39 se refiere a los problemas del comienzo y término de los privilegios e inmunidades, así como a los que se plantean a los familiares, en caso de muerte de un miembro de la misión. En esta materia no hay nada nuevo, lo mismo que en lo que se refiere a las facilidades que los terceros Estados deben otorgar en materia de privilegios o de comunicaciones a los diplomáticos, o a las valijas que atraviesan sus territorios (Art. 40).

Se fijan también en la convención, no sólo derechos de las misiones diplomáticas, sino también ciertos deberes; entre ellos, el de no inmiscuirse en los asuntos internos del Estado receptor, o el de no utilizar los locales de la misión de manera incompatible con las funciones de la misión (Art. 41).

---

<sup>49</sup> La norma de no inspeccionar el equipaje de los agentes diplomáticos era de pura cortesía, y en la Convención de Viena se ha mantenido, de hecho, ese mismo carácter, cosa que nos parece muy acertada.

A propuesta de Colombia, se acordó añadir un artículo (42) sobre la prohibición para los agentes diplomáticos, de ejercer en el Estado receptor cualquier actividad profesional o comercial en provecho propio;<sup>50</sup> esta regla tiene como objeto terminar con las actividades de ciertos representantes que, apoyándose en su calidad diplomática, intervienen en los asuntos de los pequeños países en que están destacados, para proteger sus negocios en ellos, o bien, realizando una actividad profesional, evaden los impuestos, lo cual es completa mente ilógico e injusto.

Las siguientes disposiciones se ocupan de la terminación de las funciones del agente diplomático (por voluntad del Estado receptor o del acreditante) (Art. 43) , de las facilidades que el Estado receptor deberá otorgar para que, en caso de guerra, los agentes diplomáticos y sus familiares puedan salir del país (44), la ruptura de relaciones diplomáticas (Art. 45), posibilidad de que el Estado acreditante asuma la protección de los intereses de un tercer Estado no representado (Art. 46), etc. El artículo 47 establece el principio de no discriminación, por parte del Estado receptor, al aplicar las disposiciones de la presente Convención, y añade que no se considerara discriminatorio la aplicación de cualquier disposición de esta Convención, con carácter restrictivo así como el caso en que los Estados "por costumbre o acuerdo, se concedan recíprocamente un trato más favorable". Parece entenderse que los Estados no tengan la posibilidad de modificar en sentido restrictivo las disposiciones de la presente convención, por vía de acuerdo; como tal interpretación sería absurda, puesto que los Estados quedan siempre libres para aplicar, en su trato recíproco, las convenciones como mejor les parezca, creemos que este párrafo sobra.<sup>51</sup>

Los artículos 48 a 53 se refieren a simples cuestiones de procedimiento del tratado: modalidades de la firma, ratificación, adhesión, entrada en vigor, etc. El tratado entró en vigor, una vez depositado el vigésimo segundo instrumento de ratificación o adhesión el 24 de abril de 1964; para los Estados que ratifiquen o se adhieran posteriormente, la fecha de entrada en vigor será la de treinta días a partir de su depósito de ratificación o adhesión.

### PARTE III

#### A. LOS DOS PROTOCOLOS FACULTATIVOS

##### a) Adquisición de nacionalidad

Este protocolo, que consta de ocho artículos, en realidad, no ha hecho más que recoger en su Art. II el Art. 35 del proyecto elaborado en la reunión de la Comisión, en 1958.<sup>52</sup> Todos los otros artículos excepto, quizá, el primero, que explica que se entiende por miembros de la misión, están destinados a cuestiones de procedimiento, sobre la entrada en vigor del protocolo.

---

<sup>50</sup> Cláusula Incluida a propuesta de Colombia, y con el apoyo los países hispanoamericanos.

<sup>51</sup> Señala el párrafo b), que no se considerará discriminatorio "que el Estado receptor aplique con criterio restrictivo cualquier disposición de la presente Convención, porque con tal criterio haya sido aplicada a su misión en el Estado acreditante". Naturalmente que no habrá ahí discriminación, en todo caso habría una medida de represalia; pero en el caso del Estado primero que aplica la restricción, si hay discriminación y entonces no hacía falta eximir de culpa al Estado que lo único que hace es responder a una violación de la Convención por parte de otro Estado.

<sup>52</sup> "Documento", p. 23.

Este artículo II dispone que "los miembros de la misión que no sean nacionales del Estado receptor y los miembros de sus familias que forman parte de su casa, no adquieren la nacionalidad de dicho Estado por el solo efecto de su legislación", y debe ser interpretado a la luz de los comentarios que había añadido la comisión al Art. 35 del proyecto de 1958. Según tal interpretación, pueden hacerse las observaciones siguientes:

1. Los niños nacidos en el territorio del Estado receptor, de padres que son miembros de una misión diplomática extranjera, no adquieren automáticamente la nacionalidad del Estado territorial. Se deja a salvo el derecho de opción, que él podrá ejercitar más tarde si la legislación territorial permite esa posibilidad.

2. Tampoco una mujer, miembro de la misión, adquirirá automáticamente la nacionalidad del Estado receptor, cuando celebre matrimonio con un nacional de ese Estado. En las mismas condiciones citadas en el caso anterior, esta mujer podrá solicitar la concesión de la nacionalidad, más tarde.

3. Se excluye de esta disposición a las hijas de los miembros de la misión, que no son nacionales del Estado receptor, y que contraen matrimonio con un nacional del Estado territorial. La razón de esta exclusión es que, al casarse, esa mujer deja de formar parte de la casa del miembro de la misión.

Como puede observarse, este protocolo tampoco establece reglas muy revolucionarias., y podemos preguntarnos hasta qué punto valía la pena añadir un instrumento accesorio a la Convención central. Hubiera sido mucho más simple mantener el artículo que la Comisión había incluido en el proyecto sometido a la Conferencia, Quizá se adoptó este sistema en Viena, para evitar los inconvenientes que pudieran surgir de la formulación de reservas a esa disposición por parte de algunos Estados que no querían aceptarla.

#### b) Jurisdicción obligatoria para la solución de conflictos

Este instrumento consta de diez artículos que desarrollan la disposición contenida en el Art. 45 del Proyecto de 1958. En la Comisión se había discutido ya la conveniencia de incluirlo en un protocolo especial, decidiéndose al fin, la Comisión, por mantenerla dentro del proyecto, decisión que revoco la Conferencia; a nuestro juicio, de modo más fundado que en lo que se refiere al anterior protocolo.

Consta de 10 artículos, en que se establece que, cuando surja un conflicto entre las partes, por causa de la interpretación o aplicación de esta Convención (preámbulo), y a demanda de una de ellas, deberá someterse obligatoriamente a la Corte Internacional de Justicia (Art. I).

Si, dentro del plazo de dos meses a partir de la notificación por una de las partes de que existe un conflicto, se ponen de acuerdo, podrán someter la diferencia al arbitraje, para tratar de encontrar una solución (Art. II).

Dentro del mismo plazo, podrán también acordar acudir a la conciliación, en cuyo caso la Comisión de conciliación deberá presentar sus recomendaciones antes de cinco meses, a partir del momento de su constitución. Si esas recomendaciones no fueran aceptadas por las partes en un plazo de 2 meses, cualquiera de ellas podrá someter el litigio a la Corte Internacional de Justicia (Art. III).

Se dispone también que por declaración expresa de cualquier Estado parte en la Convención, que podrá hacer en todo momento, se extenderán las disposiciones de este protocolo a los conflictos que puedan surgir de la interpretación o aplicación del protocolo facultativo sobre adquisición de nacionalidad (Art. IV).

Las restantes disposiciones se refieren a las cuestiones de firma, ratificación, etc.

## B. RESOLUCIONES VARIAS

En el curso de la Conferencia, se aprobaron cuatro resoluciones, sobre los puntos siguientes:

1) Misiones especiales. Por diferentes razones (entre otras, falta de tiempo para que la Comisión hubiese presentado un proyecto bien elaborado, y para que la Conferencia estudiase de modo profundo la cuestión) no se abordó el tema de las misiones especiales, y se aprobó una resolución recomendando a la Asamblea General que encargue a la Comisión de Derecho Internacional un estudio más detenido sobre las misiones especiales.<sup>53</sup>

2) Examen de las reclamaciones civiles. La resolución aprobada en esta materia constituye una simple recomendación a los Estados acreditantes para que renuncien a la inmunidad de los miembros de sus misiones diplomáticas, respecto a las reclamaciones civiles entabladas por particulares del Estado receptor. Puesto que se trata sólo de una recomendación, sin carácter obligatorio ninguno; el alcance es muy limitado, y será aceptada cuando así convenga a los intereses de los Estados, por lo cual es perfectamente inútil insistir en algo que se deja desde un principio al albedrío de los mismos.

3 y 4) Homenajes de gratitud a la Comisión de Derecho Internacional y al Gobierno y al pueblo de Austria, que no necesitan ningún comentario.

Con un acta final se terminaron los trabajos de la Conferencia de Viena sobre relaciones e inmunidades diplomáticas, el día 18 de abril de 1961.

## CONCLUSIONES

El valor de esta conferencia de Viena es muy relativo.<sup>54</sup> Sus ambiciones eran ya modestas y sólo por esa razón han podido alcanzarse los resultados previstos. Si la inmensa mayoría de los Estados pertenecientes a los dos bloques antagónicos, han podido llegar a un acuerdo, estamos en el derecho de concluir que los acuerdos alcanzados no eran lo suficientemente importantes para que las potencias adversarias juzgasen necesario insistir demasiado en sus puntos de vista, o hacer de ello una cuestión de prestigio.

En el fondo, tanto la Comisión de Derecho Internacional como los Estados reunidos en Viena, se han limitado a codificar una serie de normas que, o bien ya existían en anteriores tratados, o bien, por vía de costumbre, habían ido supliendo y complementando las disposiciones convencionales. Los problemas más escabrosos se han evitado, o se han solucionado con fórmulas sibilinas, que sólo a lo vago de su redacción deben el haber sido adoptados.

---

<sup>53</sup> La Comisión de Derecho Internacional había adoptado un proyecto provisional en tres artículos, sobre la diplomacia ad hoc, que la Asamblea General, por su resolución 1504 (XV), decidió someter a la Conferencia, al mismo tiempo que el proyecto relativo a las relaciones e inmunidades diplomáticas.

<sup>54</sup> Un juicio muy severo sobre los resultados de la Conferencia, y los trabajos de la Comisión, se hace en el Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México, Año XIV, Mayo-Agosto -de 1961, N° 41, p. 551.

En lo único que encontramos algo nuevo es en aquellas disposiciones que, teniendo en cuenta los medios que la técnica ofrece, han reconocido situaciones nuevas que, hay que decirlo, ya estaban más o menos reconocidas por la generalidad de los Estados.<sup>55</sup>

Pero no todo deben ser críticas negativas. La Conferencia de Viena significa ante todo, y eso creemos es el aspecto mas importante, la toma en consideración de los Estados pequeños, la manifestación de las nuevas fuerzas. Si el Congreso de Viena era la muestra del poderlo de las grandes potencias europeas, que imponían sus decisiones a los países débiles, la última conferencia es la manifestación de la verdadera dimensión del Derecho Internacional: su universalidad. Poner esto en evidencia, es el único mérito de la reunión de Viena.

A la Comisión de Derecho Internacional, deberlos reprochar su prudencia excesiva; su misión no es solo codificar el Derecho Internacional positivo, sino preparar también su evolución, y este segundo aspecto debe materializarse en la presentación de proyectos más audaces, que aunque sean en parte rechazados por los Estados, tendrán la función interesantísima de mostrarles el camino que seguirá la evolución del Derecho Internacional.

-----

La convención de Viena sobre Relaciones e Inmidades Diplomáticas entró en vigor el 24 de abril de 1964. Dispuesta a concluir la codificación del derecho diplomático, la Comisión de Derecho Internacional ha seguido el estudio de algunas cuestiones no resueltas por la Convención de Viena y ha preparado ya proyectos de artículos sobre misiones especiales ocupándose en sus últimas reuniones, de estudiar una serie de proyectos sobre los representantes y las misiones permanentes ante los organismos internacionales.

En lo que se refiere al derecho consular, también en Viena, se firmó el 24 de abril de 1963 una Convención sobre Relaciones Consulares, en vigor desde el 19 de marzo de 1967.

---

<sup>55</sup> Puede ser interesante, si se desea analizar la bibliografía relativa al derecho diplomático en el momento actual, referirse al trabajo publicado por Farag Koussa, Diplomatie Contemporaine. Guide bibliographique, (Centre Européen de la Dotation Carnegie. Ginebra. 1964). Se trata de una bibliografía selecta, comentada y aunque es una obra desigual, tanto por el valor de las obras seleccionadas, como por lo errático de los juicios en algunas ocasiones, no deja de ser un instrumento muy útil en la investigación.

# LOS CONFLICTOS DE LA LEY NACIONAL CON LOS TRATADOS INTERNACIONALES\*

## INTRODUCCIÓN

### A) La ley nacional y los tratados internacionales

El proceso de creación del derecho a través de la ley en el derecho interno, ofrece similitudes importantes en relación con el proceso de formación del derecho en el orden internacional, a través de los tratados.

Pero el estudio comparado de ambas instituciones reviste un gran interés, que no se debe sólo a esas similitudes en la formación. Por medio de los tratados, los Estados adquieren derechos y obligaciones en el orden internacional, sin relevancia para el derecho interno algunas veces; pero a menudo, el cumplimiento de las obligaciones inscritas en el tratado, significa su transformación en derecho interno, o mejor dicho, la aplicación del tratado en el orden interno, y esa aplicación puede realizarse mediante la transformación de las obligaciones contenidas en el tratado, en derecho interno, o simplemente mediante la aplicación del tratado en el orden interno, aunque podría discutirse si esta aplicación de normas internacionales en el ámbito interno no equivale en realidad a una transformación del derecho internacional en interno, de normas convencionales en normas legislativas.

El procedimiento de conclusión de los tratados es distinto según los países, de acuerdo con la diversidad de sus sistemas constitucionales y la distribución de facultades entre los diversos poderes, legislativo, ejecutivo y judicial; pero puede considerarse norma general la de que el procedimiento de conclusión de los tratados exige modalidades distintas de las que convienen al proceso legislativo, y ello aparece reflejado en las distintas constituciones, al distribuir las facultades de los diversos órganos del Estado. Si aceptamos entonces que ciertas normas de derecho interno puedan ser creadas por órganos diversos, y siguiendo procedimiento distintos, puede concebirse que haya un desajuste entre las normas que emanan de los mecanismos de creación del derecho interno y de los procedimientos internacionales, en una palabra: es posible que se den situaciones en que la norma originada en un tratado, cuando no ha sido incorporada al derecho interno a través del procedimiento legislativo, y la originada en la ley puedan entrar en conflicto. Naturalmente, cuando la norma convencional es incorporada al derecho interno a través del procedimiento legislativo, adquiere todas las características de la norma legislativa, y si se produce un conflicto con otra norma, el conflicto sería entre dos normas legislativas, conflicto puramente interno, y no entre una norma legislativa y otra convencional.

Nuestro tiempo se caracteriza por una creciente relación entre los estados, que lleva a la proliferación de los tratados, muchos de ellos de aplicación interna, y ello tiene que ocasionar conflictos del tipo a que nos hemos referido, entre tales tratados y las leyes internas, lo cual plantea al jurista numerosos problemas, tanto de orden constitucional, como de carácter internacional.

### B) Plan del estudio

Al punto de vista del derecho interno, aparecería como necesario un estudio comparado de los diversos sistemas constitucionales, para fijar con exactitud el diverso papel, que cada país ha atribuido a los tratados y a la ley en la formación del derecho, primer paso para una exacta comprensión del problema, y para buscar posibles soluciones a los conflictos entre ambas fuentes del derecho, así como para perfeccionar los sistemas constitucionales y prevenir los conflictos.

Pero si ello tiene interés desde el punto de vista del derecho interno, y si es cierto que para el derecho internacional no es indiferente la aplicación o no aplicación que se da a los tratados, también es cierto que las consideraciones de orden constitucional son (e deben ser) irrelevantes para el derecho internacional, al que interesan, sobre todo, las consecuencias internacionales de la no aplicación de tratados que entran en conflicto con la ley nacional, ya que si los tratados son aplicados no hay conflicto ninguno y no se provoca ningún problema de derecho internacional.

En el desarrollo de nuestro trabajo, siguiendo las instrucciones de la Academia Internacional de Derecho Comparado, adoptaremos el cuestionario sometido por el ponente general,<sup>1</sup> aunque ello trae como resultado el cambio del tema de "conflictos de la ley nacional con los tratados internacionales", por el más general de relaciones y conflictos entre el derecho interno y el derecho internacional. A nuestro juicio, el punto V (y quizá el III) del temario del ponente general debían haber sido desarrollados y eliminados los demás. En la forma actual, es imposible, dadas las limitaciones de espacio que se han puesto a las ponencias, tratar el tema concreto solicitado con la profundidad necesaria.

#### DERECHO INTERNACIONAL Y DERECHO INTERNO, EN LA DOCTRINA Y EN LA JURISPRUDENCIA EN GENERAL

El problema de las relaciones entre el derecho internacional y el derecho interno ha recibido la atención particular de la doctrina,<sup>2</sup> que, al tratar de resolverla, ha adoptado diversas posiciones que prácticamente agotan todas las posibilidades. En efecto, ante el problema en cuestión no cabían más posibilidades racionales que tres: 1) el derecho internacional y el derecho interno son órdenes jurídicos distintos y separados, sin relación entre ellos, y sin posibilidad, por lo tanto de que se produzca entre ellos un conflicto, del orden que sea; ésta es la teoría dualista, cuyo principal representante, TRIEPEL, la desarrolló plenamente en su obra *Völkerrecht und Landesrecht*<sup>3</sup> (1899); 2) el derecho internacional y el derecho interno, no pueden ser más que partes del mismo sistema de derecho, porque el derecho es uno, hay una construcción jurídica universal, que puede adoptar formas distintas según su objeto; pero dado que el individuo es el destinatario último de la norma jurídica, poco importa que la aplicación de la norma se realice directamente, como en el caso del derecho interno, o indirectamente, atribuyendo una titularidad ficticia al Estado; una concepción correcta del orden jurídico universal nos tiene que llevar necesariamente a la aceptación de que la idea de justicia como origen y fin del derecho sería inconcebible si se hace abstracción del individuo como sujeto único, y si pudieran coexistir con esa idea única de justicia universal; esta idea única de justicia exige entonces una unidad del orden jurídico, y el derecho internacional no sería más que aspectos o partes del orden en general. Claro que esta afirmación lleva a considerar dos posibilidades, partiendo de la suposición de que todo ordenamiento, del tipo que sea, exige

---

<sup>1</sup> Ch. N. Frangistas.

<sup>2</sup> Ver, Triepel, *Droit International et Droit Interne*, Dotation Carnegie pour la Paix Internationale, Pedone, Paris, 1920; del mismo: *Les rapports entre le droit interne et le droit international*, R.C.A.D.I., 1923, 1, 77-121; Verdross, *Le fondement du droit international*, R.C.A.D.I. 1927, 16, 251-321; Lambertus Erades, y Wesley L., Gould. *The relation between international law and municipal law in the Netherlands and the United States; a comparative study*, Nijhoff, Leyden, 1961; Ignaz Seidl-Hohenveldern, "Transformation or adoption of international law into municipal law" en *International and comparative Law Quarterly*, vol. 12, 1963, pp. 88-124; H. Kelsen, *Les rapports de système entre le droit interne et le droit international public*, R.C.A.D.I., 1926, 14, 231-239; G. A. Walz. *Les rapports du droit international et du droit interne*, R. C.A.D.I., 1937, 61, 379-455.

<sup>3</sup> Ver su obra más reciente en la versión francesa publicada en •1 R.C.A.D.I., arriba citada.

una jerarquización, y ello supone subordinación de unas normas a otras; en otras palabras, si el orden jurídico no puede ser más que único, y si el derecho internacional y el derecho interno no son por consiguiente, más que partes de ese orden jurídico, ambos no pueden ocupar una posición jerárquica similar, ya que si bien es verdad que forman parte del mismo orden jurídico, también es que son distintos sistemas; para responder a este planteamiento han surgido dos teorías que se oponen, partiendo de las dos posibilidades que la solución de este problema permite considerar: a) el derecho internacional es superior, b) el derecho Interno es superior. La primera posibilidad ha sido desarrollada principalmente por KELSEN,<sup>4</sup> cuyo sistema piramidal de normas lleva a colocar en la cúspide la norma hipotética, el punto final de imputación (Zurechnungspunkt), a partir del cual se desarrolla el sistema del derecho internacional, que se prolonga hacia la base de la pirámide, por el sistema normativo interno.

La segunda posibilidad es, en el fondo, la interpretación que aparece como lógica consecuencia de la teoría de la autolimitación como explicación del fundamento del derecho internacional: si el derecho internacional no es más que la suma de limitaciones que el Estado acepta en su actuación respecto a otros Estados, si no es, en suma, más que el resultado de una serie de actos voluntarios del Estado, entonces está claro que el derecho internacional debe estar subordinado al derecho interno.

Para tratar de encontrar el enfoque correcto al problema, sería de gran utilidad seguir el método inductivo, partiendo de lo que la observación de la práctica de los Estados nos muestra, para sacar de ella los principios generales. A la primera pregunta, de si el derecho internacional es un orden distinto completamente del derecho interno, y de si no hay intercomunicación entre ambos sistemas, respondemos negativamente. La razón es muy simple: si no fuera así, habría que aceptar que el derecho internacional o el derecho interno no pueden influirse recíprocamente en nada. Ahora bien, ¿es eso lo que la práctica internacional nos muestra?; ciertamente no. Un Estado no puede ordenar su sistema jurídico interno sin tener en cuenta y respetar las normas jurídicas internacionales; no podría, por ejemplo, despojar de todo derecho a los extranjeros, ni derogar el derecho de paso inocente por las aguas territoriales. Estas y otras instituciones aparecen entonces como limitaciones internacionales a la actuación del Estado en el orden interno, lo cual es una clara muestra de la interferencia del orden internacional en el orden interno, interferencia que no existiría si ambos órdenes fueran totalmente distintos, como se dice. Del mismo modo, el derecho interno puede tener efectos internacionales. Si un Estado viola en cualquier forma las normas de derecho interno de otros Estados (por ejemplo, normas sobre la navegación por las aguas territoriales, en materia de seguridad, pesca, etc.), se considera que su responsabilidad internacional está comprometida, y esta responsabilidad nace de la violación de una norma de derecho interno.

Por todo ello, no podemos sino defender la existencia de una relación íntima entre el derecho internacional y el derecho interno. El otro problema de la superioridad del sistema interno o del sistema internacional nos parece un problema artificial, al plantearlo en forma demasiado rígida. Creemos que lo procedente es considerar en cada caso la jerarquía de la norma particular en conflicto. El derecho interno puede crear obligaciones internacionales, lo cual no ocurriría si el derecho interno estuviera subordinado al derecho internacional; inversamente, el derecho internacional establece a menudo limitaciones al derecho interno, así que tampoco se le podría considerar como inferior. Por consiguiente, creemos, que lo que procede es examinar cada caso particular y tratar de fijar la relativa jerarquía de las normas en conflicto, para ver cual prevalece sobre la otra, claro que este problema exigiría un estudio más detallado, porque no cabe duda de que el interés colectivo de la sociedad internacional, es superior al interés de cualquiera de las sociedades nacionales; pero lo que nos llevó a las anteriores conclusiones es el hecho evidente de que no siempre el conflicto entre normas de derecho interno y de derecho internacional envuelve una decisión sobre intereses vitales para las dos sociedades (interna o internacional), en cuyo caso creemos que la internacional prevalecería, y de lo que precisamente se trata es de determinar con

---

<sup>4</sup> Kelsen, *op. cit.*

exactitud la jerarquía de las respectivas normas, determinación en que las consideraciones de interés tendrán un papel importante.

La jurisprudencia<sup>5</sup> de la mayor parte de los países muestra una tendencia general a aceptar e incorporar las normas de derecho internacional en el ámbito interno, lo que en realidad no es más que el reflejo de las tendencias observadas también en las respectivas legislaciones nacionales. Tal tendencia encuentra su expresión en la célebre frase de BLACKSTONE de que el derecho internacional es "part of the law of the land".

## II

### **APLICACIÓN POR LOS TRIBUNALES NACIONALES DE LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO INTERNACIONAL.**

El rigor científico obliga a hacer una distinción que creemos no sólo justificada y conveniente, sino indispensable, en todo análisis que se haga de los principios generales como fuente del derecho internacional. Esta distinción es la que existe entre los principios generales del derecho y los principios del derecho internacional, distinción que ha sido delimitada con acierto por VERDROSS.<sup>6</sup> Ambas categorías de principio son fuentes del derecho internacional, pero su origen, así como su ámbito de aplicación, es diferente. Sin entrar en un análisis fuera de lugar, ni en una detallada descripción de las dos categorías de principios, podríamos convenir en que una caracterización general podría designar a los principios generales del derecho como aquellos que el derecho internacional ha recogido de la práctica interna de los Estados, y que, respondiendo a un ideal común de Justicia, son aplicables en el orden internacional. Esta última característica es importante, porque permite distinguir tales principios de los que, aún respondiendo a un ideal común de justicia,<sup>7</sup> o a una concepción general del derecho, no son sin embargo, aplicables en las relaciones entre Estados, como sería el caso de la regla de recurso unilateral al juez, aceptado en el derecho interno, pero no en el derecho internacional, por lo menos mientras la estructura de la sociedad internacional no experimente una profunda evolución.

Los principios del derecho internacional surgen de las relaciones entre Estados, y son directamente aplicados en la práctica internacional.

En la práctica de la Corte Internacional de Justicia se encuentran ejemplos de las dos categorías: así, no cabe duda de que nos encontramos frente a la enunciación de un principio general del derecho, que la Corte recoge de la práctica interna de los Estados, cuando dice que "c'est une règle de droit bien établie qu'une partie ne saurait invoquer une erreur comme vice du consentement si elle a contribué à cette erreur par sa propre conduite, si elle était en mesure de l'éviter ou si les circonstances étaient telles qu'elle avait

---

<sup>5</sup> Lambertus Eradas y Wesley L. Gould, *op. cit.*; Richard Falk, The role of the domestic courts in the international legal order, Syracuse University Press, Syracuse (New York), 1964.

<sup>6</sup> Verdross, Derecho internacional público, aguilar, Madrid, 1957; del mismo, Les fondements du droit international, R.C.A.D.I., 1927, 16, 251-321.

<sup>7</sup> Puede encontrarse la aplicación de principios generales del derecho comunes a los Estados en el Caso Wyoming c. Colorado (1922) 259, U.S., 419. Como estudios doctrinales pueden citarse los de Karl Wolf, Les principes généraux du droit, applicables dans les rapports internationaux, R.C.A.D.I., 1931, 36, 483-553; Verdross, Les principes de droit international public, R.C.A.D.I., 1950, 77, 309-476.

éte avertie de la possibilité d'une erreur".<sup>8</sup> Por el contrario, es evidente que no puede tratarse más que de un principio del derecho internacional, surgido de la práctica entre los Estados, e inaplicable en el orden interno, cuando habla de "considérations élémentaires d'humanité, plus absolues encoré en teraps de paix qu'en temps de guerre, le principe de la liberté des Communications maritimes et l'obligation, pour tout Etat, de ne pas laisser utiliser son territoire aux fins d'actes contraires aux -droits d'autres États".<sup>9</sup>

La distinción a que nos referimos reviste importancia en lo que se refiere, sobre todo, a la prueba de la existencia del principio a aplicar por el tribunal nacional. Cuando se trata de un principio general del derecho, el tribunal ve facilitada su tarea por el hecho de que tales principios son utilizados en la práctica interna del propio país y los de los otros países, y son principios en los que por su misma generalidad, es fácil ponerse de acuerdo. En el caso de los principios del derecho internacional, es a menudo difícil probar su existencia, o su aceptación general y muchas veces es difícil establecer una distinción exacta entre tales principios del derecho internacional y la costumbre internacional. Incluso puede admitirse que en no pocos casos el principio de derecho internacional ha surgido como abstracción de una costumbre internacional.

La dificultad de establecer esa diferencia precisa entre costumbre y principio del derecho internacional aparece, por ejemplo, en una decisión debida al juez doctor CROCKE: "...The arts and sciences are admitted, a mongst all civilized nations, as forming an exceptionto the severe rights of welfare, and as entitled to favor and protection."<sup>10</sup>

Tanto las legislaciones nacionales, como la jurisprudencia de los diversos países, no se refieren concretamente a la aplicabilidad interna de los principios del derecho internacional, aunque cuando los Estados aceptan de modo concreto en sus legislaciones nacionales el derecho internacional como parte del derecho "of the land", en las diversas formas en que esta aceptación puede tener lugar, debe entenderse que bajo el rótulo general de derecho internacional se entiende tanto los tratados y la costumbre como las demás fuentes del derecho internacional, incluyendo los principios generales (principios generales del derecho y principios del derecho internacional).

En la aplicación de estos, principios generales no encontramos, como hemos dicho ya, más que una dificultad particular respecto a las demás fuentes del derecho internacional y esta dificultad es la de la prueba de tales principios, la de su exacta localización y definición, así como la determinación de su relativa fuerza jurídica.

El problema de la existencia y relativo valor de tales principios no es meramente académico, sobre todo en el momento presente y la discusión en torno a ello nos podría llevar a una discusión general sobre el valor mismo del derecho internacional respecto a algunos países. Baste señalar la Inclusión en el artículo 38, párrafo c, del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, de la referencia a "naciones civilizadas", en relación con los principios generales del derecho.<sup>11</sup> Por una parte, en efecto, podríamos discutir qué se entiende por naciones civilizadas, o qué se entendía) y ello nos llevaría, a su vez, a discutir acerca de si esos principios que fueron aceptados por naciones llamadas civilizadas en otros tiempos,

---

<sup>8</sup> Asunto del Templo de Préah Vihéar, Sentencia del 15 de junio de 1962, C.I.J.: Recueil des Arrêts, 1962, p. 26.

<sup>9</sup> Asunto del Canal de Corfú (Fondo), Sentencia del 9 de-abril de 1949, Recueil des Arrêts, 1949, p. 22

<sup>10</sup> The Marquis de Somerueles v. Stewart Administration (Nova Scotia).

<sup>11</sup> La Corte cuya función es decidir conforme al derecho internacional, las controversias que le sean sometidas, deberá aplicar: . . . c) los principios generales de derecho reconocido por las naciones civilizadas".

deben considerarse también aceptados hoy por naciones que en aquellos momentos todavía no se consideraban civilizadas; y, en fin, si respecto a los principios del derecho internacional no habrá demasiados problemas, porque surgen fundamentalmente relaciones entre Estados, reflejando así, una mentalidad universal, el problema es grave respecto a la aplicabilidad internacional de los principios generales del derecho,<sup>12</sup> que por surgir en la práctica interna de naciones diversas, deben reflejar las concepciones de tales pueblos, diversos no sólo en el orden jurídico, sino también en sus concepciones políticas,<sup>13</sup> filosóficas, religiosas o culturales. Por no citar más que un ejemplo, el principio de igualdad jurídica, de la mujer, perfectamente aceptable para una gran parte de los países del mundo, difícilmente podría considerarse como principio general del derecho respecto a algunos países islámicos. Todo ello nos lleva a considerar que el valor jurídico de los principios generales del derecho atravesará un período de crisis, mientras no se incorporen concepciones jurídicas, políticas, religiosas, etc., de pueblos que han sido considerados hasta hace poco tiempo como no civilizados y que no pudieran influir en la formulación de principios que ellos consideran hoy como extraños a su idiosincrasia.

Por este camino llegamos a considerar la posibilidad de países aplicando a través de sus tribunales nacionales, principios generales del derecho, que ellos consideran aceptables, pero que chocan con las concepciones de otros países.

### III

#### APLICACIÓN POR LOS TRIBUNALES NACIONALES DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES

Cuando los tratados deben aplicarse en el orden internacional (como es el caso de un tratado de alianza, participación en una organización internacional, etc), los tribunales internos de los países signatarios no tendrán que preocuparse mucho de la aplicación de tales tratados en el orden interno. Distinto es el problema de aquellos tratados cuya aplicación va a realizarse precisamente en el ámbito interno del Estado, entrando así en concurrencia, si no en conflicto, con la legislación (nacional. En tales casos, al juez se le plantea el problema de la aplicación de esos tratados, y de su valor relativo, teniendo en cuenta la ley nacional.

La aplicación interna de los tratados<sup>14</sup> hace surgir diversas cuestiones, de las cuales, las más importante son las siguientes, 1) la aplicación del tratado internacional dentro del contexto general de la legislación nacional a) obligatoriedad de los tratados, b) jerarquía de los tratados en relación con la ley interna, 2) aspectos internacionales de la aplicación o no aplicación del tratado en el ámbito interno.

1) Tanto el problema de la obligatoriedad interna de los tratados, como el de su jerarquía respecto a la ley nacional, aparecen regulados de modo general en las constituciones y si la inmensa mayoría atribuye fuerza (obligatoria a los tratados en el ámbito interno, el valor relativo que se le atribuye respecto a la ley nacional es diferente: para algunas constituciones, los tratados tienen una posición privilegiada en relación con la ley, y no sólo el Estado no podrá legislar en forma contraria a los tratados en vigor (a

---

<sup>12</sup> K. Wolf: *op. cit.*

<sup>13</sup> Puede consultarse sobre la influencia que la política interna de los Estados ejerce sobre su actuación internacional, el excelente trabajo de Joseph Barthelemy, *Politique interieure et droit International*. R.C.A.D.I., 1937. 59, 429-520.

<sup>14</sup> Ver Achille Mestre, *Lea traits et le droit interne*, R.C.A.D.I., 1931, 38, 237-305. Ver también el estudio general de H. Mosler, *L'application du droit International public par les tribunaux nationaux*. R.C.A.D.I., 1957, 91.

menos que los denuncie) sino que también estará obligado a promulgar la legislación necesaria para la aplicación interna de los tratados concluidos, como era el caso en la Constitución española de 1931; también la Constitución francesa de 1958 subraya este papel importante de los tratados, al decir en su artículo 55, que "les traites ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont de leur publication une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord, ou traite, de son application par l'autre partie"; el artículo 60 de la Constitución de Holanda<sup>15</sup> contiene una disposición similar.

La Constitución de México, de 1917, en su artículo 133 afirma terminantemente que la Constitución, las leyes del Congreso y los Tratados (concluidos de acuerdo con la Constitución), serán la ley suprema del país. Esta obligación todavía se refuerza al señalar a los jueces la necesidad de aplicar los tratados (y las leyes del Congreso) aun cuando entren en conflicto con las leyes de los Estados miembros de la Federación.<sup>16</sup>

Los sistemas constitucionales de Estados Unidos, Austria y Suiza, en la práctica, llevan a una asimilación por el Derecho interno del derecho convencional, y esa asimilación debe entenderse en sentido amplio, que significa la aplicación a los tratados del principio, válido para la ley nacional: *lex posterior derogat prior*.

Los tribunales nacionales deben aplicar los tratados concluidos por el Estado cuando la constitución lo señala. Ahora bien, la función del tribunal en lo que respecta a la aplicación de los tratados puede ir más allá de esa simple aplicación y muchos sistemas constitucionales atribuyen a los tribunales una función suplementaria de controlar la constitucionalidad de los tratados, así como de las leyes.<sup>17</sup> En efecto, en los sistemas representativos, la labor legislativa es privilegio del legislativo, y a los tribunales corresponde determinar si la función legislativa (lo mismo que la función legislativa indirecta de la conclusión de tratados), ha respetado las disposiciones constitucionales. En relación con este problema, debemos considerar el de las ratificaciones irregulares, y los pactos ejecutivos, o "executive agreements". En los sistemas representativos suele atribuirse al legislativo cierto control en la conclusión de tratados (cada constitución determina, a su modo, cual es el órgano provisto del "treaty making power"), lo cual se explica, no sólo por el deseo de controlar los compromisos exteriores que el ejecutivo pueda contraer para el Estado, sino también, porque a través de los tratados de aplicación interna el ejecutivo podría interferir con la función legislativa del órgano representativo.<sup>18</sup> Esto nos obliga a considerar no sólo problemas particulares de los pactos ejecutivos, sino también el de los tratados que son ratificados irregularmente, con violación de la Constitución. Los pactos ejecutivos pueden ser previstos en la Constitución, pero aún en esos casos habrá que considerar: a) si el ejecutivo ha respetado los límites que la Constitución le establece, y que son generalmente bastante estrictos; como consecuencia de esto último, el ejecutivo muestra cierta tendencia a salirse de los límites que se le establecen para hacer pasar como pactos

---

<sup>15</sup> De acuerdo con el artículo 60, los tratados que concluye Holanda son ratificados por el rey, previa aprobación de los Estados Generales. Se convierten entonces en obligatorios para el juez nacional, que "no será competente para juzgar acerca de la constitucionalidad de los tratados".

<sup>16</sup> El artículo 27 de la Constitución de México se remite también al derecho internacional respecto a la extensión y régimen jurídico del mar territorial y del espacio aéreo.

<sup>17</sup> Otros sistemas, no sólo no atribuyen a los Jueces esa función de control, de la constitucionalidad de los tratados, sino que expresamente la excluyen, como es el caso de Holanda (Art. 60) según señalábamos antes (Ver, supra, Nota 15).

<sup>18</sup> Ver Florence Ellinwood Allen, The treaty as an instrument of legislation. Macmillan, New York, 1952.

ejecutivos acuerdos que deberían por su importancia, seguir el procedimiento propio de los tratados; esta tendencia se observa principalmente en los países que poseen un legislativo políticamente importante, como es el caso de los Estados Unidos;<sup>19</sup> b) parece difícil admitir que por medio de los pactos ejecutivos, el legislativo vea usurpadas sus funciones y a espaldas suyas se elaboren normas obligatorias en el ámbito del Estado y que deben ser aplicadas por el juez nacional.

En fin, tanto respecto a la aplicación de tratados en el ámbito interno o de los pactos ejecutivos, habrá que atenerse a las consideraciones de orden constitucional, que el juez debe respetar. El problema de los efectos, internacionales de la no aplicación de tratados en el orden interno es independiente totalmente de si tales tratados son o no acordes con la constitución y con el derecho interno. Cuando los acuerdos internacionales son concluidos siguiendo los canales normales, los Estados se comprometen internacionalmente y el hecho de que no puedan ser aplicados en el orden interno, por violación al proceso constitucional en la ratificación de dichos tratados, o por cualquier otra causa, es irrelevante para el derecho internacional, ante el cual los Estados son responsables por la aplicación de los tratados, tanto en el orden internacional como interno. Las razones son lo suficientemente obvias como para no insistir en ello.

#### IV CONFLICTOS ENTRE EL DERECHO NACIONAL Y LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO

Los conflictos entre la ley nacional y los principios del derecho internacional o los principios generales del derecho como fuente del derecho internacional, pueden producirse siempre que haya un desajuste entre el sistema jurídico internacional y el interno, cuando el legislador nacional, por las razones que sea, ha hecho pasar el interés nacional antes que el de la comunidad internacional.

El caso de los principios del derecho internacional es el más típico a este respecto, puesto que se trata concretamente de conflicto entre derecho internacional e interno. En lo que a los principios generales del derecho se refiere (los principios generales del derecho con aplicación en el orden internacional, se entiende), el problema es mucho más complicado; cuando el principio general del derecho en contradicción con la ley interna sea de los que responden a una concepción jurídica a las que pertenece el país en cuestión, el desajuste existirá no sólo entre la norma interna y el derecho internacional, sino entre la norma interna y la concepción misma del derecho, y entonces es evidente una falta del legislador y puede esperarse (a menos de circunstancias políticas excepcionales) una pronta corrección al desajuste. El problema es mucho más difícil cuando el conflicto se produce entre la ley nacional y principios generales del derecho que respondan a una concepción jurídica de una parte, pero no de la otra. Este conflicto se da hoy en gran escala en el orden internacional: la idea de libertad del hombre, por ejemplo, es concebida de forma distinta, por no decir opuesta en los países capitalistas y en los países comunistas; la posición de la mujer en el derecho, significa para los países islámicos algo diferente de lo que significa para los países cristianos o comunistas; el concepto de la propiedad no es el mismo en los países capitalistas desarrollados, o en los países subdesarrollados, para no hablar de los comunistas. En todos esos casos, nos encontramos no sólo entre dos concepciones distintas del derecho, y será muchas veces difícil determinar los límites exactos entre lo que son principios generales del derecho auténticamente incorporados en el

---

<sup>19</sup> La literatura jurídica sobre los executive agreements es sumamente numerosa, pero puede ofrecer una visión bastante correcta de esta institución, el libro de Elbert M. Byrd, Treaties and Executive, Agreements la the United States; their separate roles and limitations. Nijhoff, La Haya, 1960.

derecho internacional, y lo que son simplemente principios generales del derecho, que responden a la concepción jurídica de una serie limitada de Estados, que desean imponerlos a los demás.

En lo que a los efectos prácticos se refiere, desde el punto de vista del juez nacional, todas estas consideraciones que acabamos de hacer carecen de importancia, ya que el juez nacional debe aplicar la ley nacional, y para ello debe, en primer lugar, ver lo que la Constitución establezca, porque si atribuye prioridad al derecho internacional incorporándolo al orden interno, entonces es claro que el derecho internacional debe aplicarse, aunque conviene precisar que tal aplicación se hace no en virtud de una prioridad per se del derecho internacional, sino del mandato del legislador interno.

Si desobedeciendo las disposiciones de la Constitución, o simplemente actuando en ausencia de ellas, el juez nacional otorgara prioridad al derecho internacional, estaría usurpando funciones que no le corresponden; la misión del juez es la de aplicar las normas internas y si a veces aplica también normas internacionales, ello es porque el legislador así lo ha establecido. Claro que cuando el derecho internacional en conflicto con la ley interna aparece en forma de principios generales del derecho que no respondan a concepciones jurídicas propias, el juez puede ejercer cierta labor moderadora mediante su función de interpretación de la ley nacional; pero eso es todo lo que puede hacer. Todo ello sin perjuicio de la responsabilidad internacional en que el Estado haya incurrido por sus leyes nacionales contrarias al derecho internacional.

## V

### CONFLICTOS ENTRE LA LEY NACIONAL Y LOS TRATADOS INTERNACIONALES EN VIGOR.

El conflicto entre la ley interna y los tratados<sup>20</sup> puede surgir por razón del contenido del tratado, o por razón del procedimiento de conclusión del tratado.

1. Conflicto por el contenido. Como hemos señalado antes, el valor jurídico interno de un tratado depende de los diversos sistemas jurídicos, y es en las constituciones donde debe buscarse la posible referencia al derecho internacional y a la conclusión de los tratados, en particular. El tratado puede ir al encuentro de la constitución o de otras leyes internas, cuando contenga disposiciones contrarias a la misma, y a la inversa, la constitución y las leyes internas de un país pueden ser redactadas incluyendo disposiciones contrarias a compromisos internacionales contraídos por el Estado. El conflicto que resulta lo resuelve a veces la constitución, cuando incorpora el derecho internacional al derecho interno; si proclama la supremacía del derecho internacional, no hay ningún problema, porque entonces deben considerarse sin valor todas las disposiciones contrarias al derecho internacional, y particularmente a los tratados; en los otros casos, y puesto que el derecho es incorporado en el ámbito interno, recibe así un tratamiento similar al de ese derecho interno, y en caso de conflictos habrá que aplicar las reglas comunes al conflicto entre otras leyes internas, como es el de la *lex posterior derogat prior*, o el de que la ley particular deroga a la ley general, etc.

Este es el criterio que debe seguir el juez nacional en la aplicación del derecho, ya que él no pueda llevar su función más allá de esos límites, excepto cuando la constitución le conceda la facultad de control

---

<sup>20</sup> Sobre el derecho de los tratados es interesante consultar los diversos informes que han sido presentados ante la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas, por los ponentes sucesivamente designados; debe también consultarse la nueva edición del clásico de Mc. Nair. *The Law of the treaties* (1938).

de la constitucionalidad de las leyes, en cuyo caso podrá descartar tanto las leyes que por ser contrarias a tratados constitucionalmente válidos son anticonstitucionales (cuando la constitución establezca la prioridad del derecho internacional), como la aplicación interna de los tratados que, aun cuando concluidos regularmente, violan la constitución.

Pero para el derecho internacional, el problema de la oposición entre tratados y derecho interno tiene un aspecto distinto, que veremos más adelante.

2. Conflicto por razón del procedimiento. Dejando aparte el problema de los pactos ejecutivos (executive agreements), que ofrece problemas mucho más complejos, los tratados irregularmente ratificados plantean la necesidad de establecer su validez interna o internacional. Al punto de vista interno, creemos que no puede haber duda ninguna de que la participación en la labor legislativa,<sup>21</sup> mediante la conclusión de un tratado con aplicación interna,<sup>22</sup> por el órgano que no está constitucionalmente autorizado para ello (o, cuando lo está, sin la concurrencia del otro órgano que la constitución normalmente fija), priva a tal acto anticonstitucional de todo valor jurídico interno. Pero en el orden internacional, el efecto será otro muy distinto.

El argumento ad absurdum nos llevaría a considerar los efectos nefastos para las relaciones internacionales, que traería consigo el considerar nulos en el orden internacional todos los tratados constitucionalmente nulos; cualquier país podría desligarse de todos sus compromisos internacionales sin más que declararlos anticonstitucionales? o bien los países, al concluir tratados internacionales y para prevenir la conclusión de tratados constitucionalmente irregulares, se verían obligados a entrar en la interpretación de la constitución del país cocontratante, para ver si éste actúa de acuerdo con la constitución y ello constituiría obviamente una intervención en los asuntos internos de otros Estados, ya que los problemas de interpretación de una constitución no son de la competencia de países extranjeros.

Para resolver este dilema, la solución correcta nos parece ser la de considerar la aplicación interna de un tratado un asunto de orden interno, que el juez nacional debe decidir de acuerdo con los lineamientos que antes hemos ofrecido, pero por otra parte, y puesto que un tratado constituye una obligación internacional y el Estado debe ser responsable internacionalmente de la violación de ese tratado, que resulte de su no aplicación interna.

Este enfoque que nosotros damos al conflicto entre ley nacional y derecho convencional no debe ser interpretado como significando nuestra aceptación de la doctrina de la ruptura del derecho público, de la separación entre derecho público interno o internacional,<sup>23</sup> lo que sí afirmamos es la existencia de una diferenciación en el mecanismo de aplicación del derecho público, y de ahí viene esa aparente ruptura. No cabe duda que en caso de contradicción entre un tratado y la ley interna, una de las dos disposiciones es contraria al derecho; pero al resolver la contradicción, el mecanismo que lo haga, puede no escoger la solución conforme con el ideal más justo. Si el mecanismo de aplicación del derecho fuera único, no

---

<sup>21</sup> Ver Florence Ellinwood Allen, ob. cit.

<sup>22</sup> Triepel, no acepta las diversas teorías que hablan de aceptación o asimilación del derecho Internacional por el interno: "C'est induire en erreur que de dire que la publication d'un traité International par l'Etat en vue de le faire observer par les autorités et les sujets a pour effet de "donner au traité sa validité interne", en fait un élément du droit étatique, lui communique une efficacité, une valeur de droit interne, une force législative, etc... ou que le traité est une source indirecte du droit interne" (Droit International et droit interne, cit. p. 116).

<sup>23</sup> Para una crítica de la doctrina de la separación entre derecho público interno e internacional, ver Mirkine-Guetzévitch, Droit international et droit constitutionnel, R.C.A.D.I., 1931, 38, 311-465.

habría esa posible contradicción entre la norma realmente aplicada y la norma realmente justa. Todo lo absurdo que parezca, la realidad jurídica actual confirma el hecho de la coexistencia de mecanismos jurídicos casi totalmente independientes. El problema no existiría, si una autoridad superior fuera capaz de aplicar el derecho tanto en el orden internacional, como en el interno, en cuyo caso la concepción unitaria ideal del derecho se confundiría con su aplicación, también unitaria; pero mientras el Estado como mecanismo de aplicación del derecho interno coexista con el derecho internacional, cuyos mecanismos de aplicación de la norma jurídica son diferentes, no puede hablarse de unidad funcional del derecho público. En fin de cuentas, esta diferencia de los dos órdenes jurídicos es el resultado directo de la diferencia de las dos estructuras sociales sobre que reposan: El Estado como estructura jerarquizada, para el derecho interno y la sociedad internacional, como estructura inorgánica y en el periodo de la semianarquía (una organización internacional que ya no permite hablar de anarquía total, pero que por su relativa incapacidad para sancionar el derecho, tampoco permite hablar de sociedad internacional completamente jerarquizada).

## VI

### PROBLEMAS DE INTERPRETACIÓN

En toda aplicación de un tratado, como en toda aplicación de una ley por el juez, hay siempre un elemento de interpretación de tal tratado o tal ley, ya que el juez debe determinar el significado exacto de la norma jurídica convencional o legislativa en relación con el caso concreto; pero la institución de la interpretación se ha reservado para designar el acto mediante el cual el juez busca el sentido de una disposición (convencional o legislativa) cuando aparece obscura; en la práctica, cuando las partes en presencia ante el juez no se ponen de acuerdo respecto al sentido que debe atribuírsele.

Frente al problema de la aplicación de un tratado en el ámbito interno (la interpretación internacional de un tratado sale del ámbito de nuestro trabajo), el juez nacional debe, en no pocas ocasiones, encontrarse ante disposiciones oscuras que exigen un trabajo de interpretación,<sup>24</sup> que es distinto del que se presenta cuando hay que interpretar una ley.<sup>25</sup> Esta diferencia es una consecuencia de la diversidad en el procedimiento de conclusión de los tratados con respecto al procedimiento legislativo interno.

Suponiendo que no quepa duda alguna en cuanto a la posibilidad jurídica de aplicación del tratado en el ámbito interno, el juez debe proceder a su interpretación si es necesario; la razón de ello puede encontrarse en lo anteriormente expuesto, de que el tratado ha sido en cierto modo incorporado en el ámbito interno, y las disposiciones convencionales ya forman desde entonces parte del derecho interno, en el sentido de que su aplicación queda confiada a los órganos estatales dentro del ámbito nacional. Igual que el juez no puede negarse a aplicar una ley bajo pretexto de que es oscura, sino que debe proceder a su interpretación, tampoco podría negarse a aplicar un tratado bajo pretexto de que algunas de sus disposiciones no son claras, y su obligación es la de interpretarlo como hubiera hecho con una ley interna.

Un problema mucho más interesante en la interpretación interna de un tratado, es el de la interpretación por vía de autoridad unilateral (no podría haber conflicto alguno cuando los Estados

---

<sup>24</sup> Es el problema que se plantea Triepel, cuando señala que "s'il est certain que le juge doit appliquer le droit international, on peut pourtant se demander s'il est obligé de le connaître" (Droit International et droit interne, cit. p. 439).

<sup>25</sup> Ver L. Ehrlich, *L'interprétation des traités*, R.C.A.D.I., 1928, 24, 5-143; E.D. Dickinson, *L'interprétation des traités d'après la jurisprudence britannique*, R.C.A.D.I., 1933, 43, 251-305.

contratantes, de común acuerdo concluyen un tratado de interpretación, que vendría así a incorporarse al antiguo, y que sería obligatorio para el juez al mismo título que el anterior), cuando los órganos de las relaciones internacionales del Estado del juez, por decisión unilateral, resuelven interpretar en determinado sentido el tratado en cuestión. No creemos que el problema de la validez de la interpretación unilateral pueda recibir una solución uniforme; en efecto, la interpretación equivale, o puede equivaler, a la modificación de las disposiciones convencionales, como las partes, o el juez las entienden o pueden entenderlas; esta interpretación de autoridad, por consiguiente, se acerca mucho a la función legislativa (aun en el caso de los tratados, ya que hemos aceptado que han pasado a crear derecho interno).<sup>26</sup> y si para el tratado mismo se exige una serie de garantías de orden constitucional, deben exigirse también para la interpretación de autoridad, ya que la administración podría, por vía de interpretación, torcer el significado de un tratado, y burlar así el control que la constitución ha atribuido al órgano provisto del treaty making power.

La solución ideal al problema sería la de atribuir al juez la función normal de interpretación de un tratado, cuando tal tratado, por ser aplicable en el ámbito interno, haya pasado a ser parte del derecho nacional. La interpretación por vía de autoridad unilateral sería, sin embargo, impuesta al juez cuando su elaboración fuera realizada por los mismos órganos nacionales que intervinieron en la conclusión del tratado. El problema de la falsa interpretación de un tratado, o aún de la violación de un tratado por vía de interpretación unilateral (cuando se respetan los requisitos constitucionales a que nos acabamos de referir), no es de la competencia del juez, el cual debe aplicar el derecho nacional tal como se le da, y debe aceptar la interpretación unilateral al tratado, del mismo modo que debe aceptar los tratados mismos, sin discutir sus posibles implicaciones internacionales.

---

<sup>26</sup> Hay que recordar, sin embargo, que existen diferencias notables entre la legislación interna y las normas incorporadas a partir de un tratado. Por ejemplo, la derogación de la norma legislativa debe seguir los caminos establecidos por la constitución, mientras que la norma originada en un tratado puede ser derogada (sin intervención del legislativo) cuando el otro Estado contratante, por ejemplo, ha violado de forma grave el tratado, o en general, cuando se de cualquiera de las causas de terminación del tratado.

# EL INDIVIDUO ANTE LAS JURISDICCIONES INTERNACIONALES EN LA PRÁCTICA ACTUAL \*

## INTRODUCCIÓN

### EL INDIVIDUO Y EL DERECHO INTERNACIONAL

El problema del acceso de los individuos a las jurisdicciones internacionales, se encuentra insertado en el cuadro más amplio de las relaciones de los individuos y el Derecho Internacional, punto central de una controversia que opone a los juristas de tendencias diferentes, sin que se haya llegado a una solución que nos permita salir de este callejón sin salida.<sup>1</sup> Es verdad que hay juristas que nos dicen que la evolución del Derecho Internacional tiende a hacer de los individuos los verdaderos sujetos de este Derecho, así León Duguit,<sup>2</sup> Krabbe,<sup>3</sup> Politis,<sup>4</sup> etcétera; pero estos juristas, que nos dan razones de cierto peso, no consiguen convencernos de que, en el estado actual del Derecho Internacional, pueda considerarse que los individuos son los verdaderos destinatarios del Derecho de Gentes las opiniones, más matizadas, se inclinan por considerar que en determinados casos los individuos pueden ser sujetos del Derecho de Gentes, pero que los Estados continúan siendo los únicos sujetos per se, de este Derecho, tal es la opinión de Cavaglieri,<sup>5</sup> Fiore, Bonfils, W. Kauffman,<sup>6</sup> Rehm, Isay, Kelsen, Verdross,<sup>7</sup> etcétera. La cuestión nos parece tener una importancia fundamental para encontrar una base al derecho de acceso de los individuos a las jurisdicciones internacionales, porque si se llegase a comprobar que los individuos son los sujetos del Derecho de Gentes y, en consecuencia, los titulares de los derechos que de ahí resulten, sería necesario darles los medios de prevalecerse de ellos, y de hacerlos respetar, siendo uno de estos medios, el acceso a las jurisdicciones internacionales, el más importante.

Desgraciadamente, la amplitud necesaria para el análisis de una cuestión tan importante sale de los límites de nuestro trabajo, y debemos limitarnos a enunciarla, sin entrar en detalles.

---

\* SECCIÓN IV: C. Derecho Internacional Público. 2) El in. «Individuo ante las jurisdicciones Internacionales, en la práctica actual.

<sup>1</sup> Sobre esta cuestión ver: SPERDUTTI : L'individu et le Droit International (R.C.A.D.I., 1956, 80, 727); CLYDE EAGLETON: Some considerations as to the place of the individuals in the international law of the future (A.J.I.L., vol. 37. N. 4, Oct. 1943 p. 642); SPIROPOULOS : l'individu et le Droit International (R.C.A. D.I., 1929, 30, 195); P. REUTER: Quelques remarques sur la situation juridique des particuliers en Droit International Public (Mélanges Scelle II, p. 353)

<sup>2</sup> Traite de Droit Constitutionnel, pp. 99 y ss.

<sup>3</sup> Die moderne Staatsidee, pp. 273 y ss.

<sup>4</sup> Le problème des limitations de la souverainete, p. 7.

<sup>5</sup> Soggetti del Diritto Internazionale, en "Rivista di Diritto Internazionale", 1925, pp. 180-181.

<sup>6</sup> Die Rechtskraft des internationalen Rechts, p. 1.

<sup>7</sup> Die Verfassung der Völkergemeinschaft, p. 163.

Nos concretamos, entonces, al estudio del acceso de los individuos a las jurisdicciones internacionales abandonando toda consideración sobre el fundamento jurídico de este derecho de acceso.

## ANTECEDENTES Y PROYECTOS

Es curioso comprobar la evolución que se ha producido en materia de derechos del hombre,<sup>8</sup> evolución que, comenzada bajo un aspecto de simples declaraciones sin alcance práctico, presenta una tendencia, cada vez más marcada, hacia una institucionalización de estos derechos, que se manifiesta en el sentido de la creación de tribunales internacionales, capaces de recibir las demandas de los individuos sin que sea necesaria su presentación por medio de los Estados.

Desde la "Declaración de Derecho del Hombre y del Ciudadano", que nosotros citamos a causa de su irradiación universal, hasta la creación de la "Corte Europea de los Derechos del Hombre", el camino recorrido ha sido largo, y la atención del Derecho Internacional es atraída cada vez más, por el individuo: trata de negros, los Tratados de Berlín de 1878, las convenciones de Ginebra de la Cruz Roja, las Convenciones de La Haya de 1899 y 1907, las disposiciones relativas a los mandatos en el cuadro de la Sociedad de Naciones, el tratado germano-polaco de 1921, la Carta del Atlántico, la Declaración de las Naciones Unidas de 1942, la Declaración de Filadelfia de 1944, la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, la Convención Europea para la protección de los Derechos del Hombre, firmada en Roma el 4 de noviembre de 1950, etcétera. En las declaraciones y convenciones que acabamos de citar, no hay un sistema eficaz que las haga efectivas. Sin embargo, y paralelamente a estos esfuerzos, han tenido lugar algunas tentativas destinadas a proporcionar a los individuos medios de defensa a la escala internacional: la Corte Internacional de Presas,<sup>9</sup> la Corte de Justicia Centroamericana,<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Ver R. CASSIS: La déclaration universelle et la mise en oeuvre des Droits de l'Homme (R.C.A.D.I., 1951, 79, 241).

<sup>9</sup> El artículo 4 establecía: "Le recours peut être exercé : -2) Par un particulier neutre, si la décision des tribunaux nationaux a porté atteinte à ses propriétés sous réserve, toutefois, du droit de la Puissance dont il relève de lui interdire l'accès de la Cour où d'y agir elle-même en ses lieu et place; 3) Par un particulier relevant de la Puissance ennemie, si la décision des tribunaux nationaux a porté atteinte à ses propriétés dans les --conditions visées à l'article 3-2°,... (Actes et Documenta, t. I p. 668). La Convención (XII de La Haya, 1907), que creaba una Corte Internacional de Presas, no ha sido ratificada.

<sup>10</sup> La creación de esta Corte estaba prevista en el artículo XXVI de la Convención firmada en Washington el 20 de Diciembre de 1907, por Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador, Según el artículo 17: "La jurisdicción de la Corte comprende:.....

2°) Los litigios que un centroamericano establezca contra alguno de los Estados contratantes, que no sea el suyo, cuando se refiera a la violación de Tratados o Convenciones o a otros asuntos de carácter internacional, a condición de que haya agotado los recursos que las leyes del respectivo país le otorguen, contra los actos motivadores de la acción judicial, o que se demuestre denegación de justicia..."

Respecto a la jurisdicción extraordinaria el artículo 19 establece que: "Constituyen la jurisdicción extraordinaria o compromisoria:

1°) "Las cuestiones no comprendidas en el inciso 2° del art. 17, que sobrevengan entre uno de los Gobiernos Centroamericanos y personas particulares, cuando de común acuerdo le fueren sometidos...."; ver "Anales de la Corte de Justicia Centroamericana", para la Convención t. I, N° 1, Agosto 1911, p. 2; para el Reglamento t. I, N° 4, Noviembre 1911, p. 339.

"En rapprochant ces deux précédents, Cour Internationale des Prises et Cour de Justice de l'Amérique Centrale, constatons que le second marquait déjà un progrès sur le premier, Il permettait en effet aux particuliers d'agir sans que l'accès à la Cour put leur être interdit par leur gouvernament", (SEFERIADES: Le probleme de

y los Tribunales Arbitrales Mixtos,<sup>11</sup> creación del artículo 304 del Tratado de Versalles, son los ejemplos más significativos; a pesar de todo, no se trata más que de las primeras tentativas, demasiado tímidas y cuya duración efímera muestra de manera evidente su carácter audaz, para una época que todavía no estaba preparada para aceptarlas.

Sin que vayamos a entrar en su estudio, sería también necesario tener en cuenta el llamado "derecho de petición", que proporcionaba a los individuos posibilidades de acción en el orden internacional.<sup>12</sup>

En la Conferencia de Chapultepec se había pedido que el respeto de los derechos del hombre formase parte de los fines de las Naciones Unidas, pero nada había sido propuesto para hacerlos efectivos. Un proyecto que acariciaba Lauterpacht era la creación de un "Consejo de los Derechos del Hombre", en el cuadro de las Naciones Unidas. La Conferencia Panamericana de Bogotá, de 1948, había recomendado la creación de una "Corte Regional de los derechos del hombre", sin que hasta ahora se haya puesto en práctica esta recomendación.<sup>13</sup>

Después de la Primera Guerra Mundial, toda una serie de proyectos de carácter oficial<sup>14</sup> o privado han aparecido, defendiendo el principio del acceso de los individuos a las jurisdicciones internacionales.

Un esfuerzo paralelo puede ser observado, en lo relativo al reglamento de conflictos internacionales por vía arbitral, pero nosotros nos limitaremos al examen del reglamento judicial.

La protección de los derechos de las minorías<sup>15</sup> y de los refugiados<sup>16</sup> también ha sido objeto de cierta reglamentación internacional, sin que el derecho de iniciativa de los individuos; haya sido

---

l'accès des particuliers a des juridictions internationales. R.C.A.D.I., 1935, 51, 5). Por contra, Guani afirma que "les resultats pratiques obtenus par le fonctionnement de la Cour centre-américaine ne furent pas au niveau des espérances conçues lors de sa création". Entre las razones de este fracaso encuentra "le fait d'avoir ouvert ce tribunal aux causes des particuliers contre les gouvernements..." (Ver GUANI: La solidarité internationale dans l'Amérique Latine. R.C.A.D.I., 1925, 8, 207.

<sup>11</sup> La cuestión de si los Tribunales Arbitrales Mixtos eran verdaderos tribunales, con acceso directo de los individuos es muy discutida; para BLUHDORN (Le fonctionnement et la Jurisprudence des tribunaux arbitraux mixtes créés par les traités de Paris, R.C.A.D.I., 1932, 41, 141) y CH. ROUSSEAU (Droit International Public, pp. 217 et 509) no hay ninguna duda; por el contrario ANZILOTTI (Corso di diritto internazionale, p. 136) opina que sería más correcto considerar la jurisdicción de los Tribunales Arbitrales Mixtos como el resultado de la acción paralela de legislaciones nacionales.

<sup>12</sup> Ver, Nathan FEINBERG: Le petition en droit international R.C.A.D.I., 1932, 40, pp. 529-640; también SPERDUTTI: Op. cit., pp. 791 y ss.

<sup>13</sup> Ver infra N. 28

<sup>14</sup> Se puede consultar el proyecto australiano de Estatuto de una Corte Internacional de los Derechos del Hombre, en el documento de las Naciones Unidas, E/CN.4/AC.1/27 (10 mayo 1948).

<sup>15</sup> Ver, CH. ROUSSEAU: Droit International Public, p. 218; SPIROPOULOS; Op. cit., pp. 197 y 259.

reconocido, a pesar de todas las recomendaciones de la mayoría de los juristas que eran favorables a esta orientación.

La jurisdicción internacional en materia criminal ha atraído la atención de los internacionalistas,<sup>17</sup> y un proyecto de estatuto para una "Corte Permanente Criminal Internacional", había sido elaborado por Hugh H. L. Bellot<sup>18</sup> en 1924, reconociendo a los individuos el derecho de acceso, derecho que se encontraba sin embargo muy atenuado, porque había que solicitar previamente el fiat de las autoridades judiciales de su propio Estado. El Tribunal Militar Internacional de Nüremberg vendría, más tarde, a ser el primer ejemplo de una Corte Criminal Internacional que tratase directamente con los individuos. Sin embargo, a esta Corte, los individuos no se presentaban en el papel de demandantes, si no en el de acusados.

Un examen retrospectivo de la practica internacional,<sup>19</sup> nos muestra dos tendencias: 1) Una tendencia doctrinal, bien dispuesta a que los individuos puedan tener acceso a las jurisdicciones internacionales, 2) Una tendencia de los Estados, completamente negativa a este respecto, teniendo, los pocos ejemplos que se han presentado, muy poca duración.<sup>20</sup>

## LA PRÁCTICA ACTUAL

No hay duda ninguna de que la orientación del Derecho Internacional es cada vez más clara hacia aumento de la importancia del individuo. Hay que encontrar las causas de ello en

---

<sup>16</sup> Ver, R. NATHAN CHAPOTOT: Les Nations Unies et les Réfugiés, Paris, 1949. El 25 de julio de 1951 ha sido firmada una Convención sobre el Estatuto de los Refugiados: para el texto ver el documento de las Naciones Unidas A/Conf. 2/108.

<sup>17</sup> LAUTERPACHT, en sus adiciones al Tratado de OPPENHEIM habla de "the desirability of an impartial international organ... for the trial... of persons accused of war crimes" (OPPENHEIM: Treaty of International Law, vol. 2, 7th. Ed., p. 585). Para una bibliografía sobre los trabajos en que se estudia la posibilidad de establecer una Corte Criminal internacional, ver OPPENHEIM; Op. Cit., p. 586, nota 1.

<sup>18</sup> Según el artículo 24 de este proyecto: "The Court will be open to the subjects or citizens of every State, whether belli gerent of neutral, and whether duritig a war or after its conclusión. Provided always that no commplaint or change shall be entertained by the Court unless the complainant has first obtained the fiat or formal consent of the Law Officers, Public Prosecutors, or Minister of Justice, as the case may be, of his own State..." Para el texto completo: Report to the Thirty-third Conference, International Law Association, Stockholm, September 1924, pp. 75 y ss.

<sup>19</sup> Podrían añadirse otras instituciones internacionales que se refieren a los individuos: piratería, ruptura de bloqueo, trata de negros y de blancas, derecho de asilo, genocidio, Convenció nes de la O.I.T. para la O.I.T., ver IANOULOFF: Législation internationale du travail, R.C.A.D.I., 1935, 51, 487, en especial las páginas 549 y ss.; también Albert VABRE : Le droit international du travail. Paris 1923, y JENKS: The Significance for Interna tional Law of the Tripartite Character of The International Labour Organisation", en Transactions of the Grocius Society, 22 (1936), pp. 45-86.

<sup>20</sup> "It may be premature, at a time when States are to recognize the princpie of the obligatory jurisdiction of the Court in disputes between themselves, to urge the recognition of the righth of the individual to bring a State, against its will, before a Court". L. OPPENHEIM: Op. cit., vol.2, p. 56.

hechos muy diferentes, entre los cuales la crisis actual del Estado, resultado a su vez de factores producto de una vida internacional más intensa, que respeta mucho menos las fronteras.

En el cuadro de las instituciones europeas es donde encontramos los ejemplos más interesantes de esta evolución del Derecho Internacional, orientada en el sentido de otorgar a los individuos el acceso directo a las jurisdicciones internacionales.<sup>21</sup>

En lo que se refiere, tanto a la protección de los derechos del hombre, como a la salvaguardia de sus intereses económicos,<sup>22</sup> puede comprobarse que los individuos tienen la posibilidad de recurrir a la jurisdicción internacional, sin tener que solicitar una acción cualquiera de sus Estados, que quizá no quisiesen., o no pudiesen realizar en todos los casos.

Pero hay razones para preguntar si esta disminución del papel del Estado frente a los individuos, en Europa, no es consecuencia de una situación de hecho de características muy particulares, que está muy lejos de ser la que existe a la escala mundial. En efecto, si el Estado ha consentido en Europa (la Europa de las Comunidades), al abandono de una parte de sus privilegios en beneficio de los individuos, podemos preguntarnos si eso no ha sido posible más que porque la Pequeña Europa se encuentra en un estado de transición, hacia un Estado supranacional,<sup>23</sup> dentro de los límites de Europa Occidental. Mucho nos tememos que sea la verdadera razón. Si la integración económica significa también una integración política, y los gobiernos de Europa parecen haberlo comprendido muy bien, ¿por qué no proseguir la integración política, paralelamente a la integración económica, sin esperar a que ésta se encuentre completamente realizada? Es decir, que los Estados de Europa solo han consentido ciertas concesiones políticas (en este caso particular, el derecho de acceso de los individuos a las jurisdicciones internacionales), porque saben muy bien que se verían obligados a hacerlo a más o menos largo plazo; porque se dan cuenta de que la unificación política de Europa no es más que cuestión de tiempo, y entonces ya no hay razón para mantener los privilegios del Estado cuando se trata de reducirlos (o mejor, anularlos) por otros lados.

Si este razonamiento fuese correcto, se llegaría a la conclusión que los "aleluyas" de los que ven en la creación de los Tribunales europeos una victoria del individuo son un poco prematuros, y desprovistos de fundamento. Las condiciones económicas, políticas y sociales de Europa han favorecido este cambio; pero las mismas condiciones no se presentan a la escala mundial, ni siquiera a la escala del mundo occidental o del mundo comunista; todavía estarán muy lejos de ello.

---

<sup>21</sup> TARDU: "Le droit de recours des particuliers devant un organe International Récenta développements dans le cadre de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales" en la "Revue de droit International pour le Moyent Orient", 20, 1956.

<sup>22</sup> Ver, ADAM: "Le droit de propriété dans la Convention européenne des Droits de l'Homme et des libertes fondamentales", en la "Revue du Droit Public et de la Science Politique, 69, 1953, p. 317; también CLIVE PARRY; Some considerations upon the protection of individuals in International law. R.C.A,D.I., 1956,90,653.

<sup>23</sup> "The so often misused term 'supra-national jurisdiction' seems to describe properly the new competence of the commission". (Jan F. TRISKA: "The individual and his RightS in the European Community", Tulane Law Review, vol. XXXI, N° 2, Feb. 1957, pp.-282-302); ver también BREITNER: Menschenrechtschutz und Europäische Integration, (Europa Archiv), 1954, p. 6559.

¿Cuales son los resultados obtenidos en esta promoción de los individuos en el orden internacional? Más bien escasos, y lo comprobaremos examinando algunas jurisdicciones internacionales:

A) La Corte Internacional de Justicia: "el órgano judicial principal de la Organización"<sup>24</sup> (de las Naciones Unidas), ha descartado a los individuos de una manera absoluta, puesto que "sólo los Estados podrán ser partes en casos ante la Corte".<sup>25</sup> La Comisión de juristas, encargada de elaborar su estatuto, ni siquiera ha tenido que discutir la posibilidad de acceso de los individuos, como había sucedido en el momento de la elaboración del estatuto de la Corte Permanente de Justicia Internacional.<sup>26</sup>

B) Derechos del Hombre:

1) A la escala mundial. El Consejo Económico y Social, presento a la Asamblea General, el año 1954, dos proyectos:<sup>27</sup> a) derechos políticos y civiles, b) derechos sociales, económicos y culturales, comportando el primero la creación de un Comité permanente de los Derechos del Hombre; sin embargo, los individuos no pueden presentar quejas individuales. De este modo lo que hubiera podido ser la primera Corte Universal de los Derechos del Hombre, ha quedado en el estado embrionario y, ¿hay que decirlo?, se ha vuelto ineficaz.<sup>28</sup>

2) A la escala regional. Como anteriormente se ha dicho, la Conferencia Panamericana de Bogotá, de 1948, había recomendado la creación de una Corte Interamericana para la protección de los derechos del hombre y encargado al Comité Jurídico Interamericano la elaboración de un proyecto de estatuto que sería sometido al examen y a las observaciones de los gobiernos de todos los Estados americanos, para ser, mas tarde, remitido a la X Conferencia Panamericana.<sup>29</sup> Todo ha quedado ahí.

---

<sup>24</sup> Artículo 1 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia.

<sup>25</sup> Artículo 34, 1 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia.

<sup>26</sup> LAPRADELLE Y LODER habían propuesto la admisión de los individuos a la Corte Permanente de Justicia Internacional; ver BRUNS: La Cour Permanente de Justice Internationale, son organisation et sa compétence. R.C.A.D.I. 1937. 62, 551, en especial las páginas 609 y ss.

<sup>27</sup> Para los antecedentes de estos proyectos ver S, TCHIRKO-VITCH: La déclaration universelle des Droits de l'Homme et saportée Internationale, en Revue generale de Droit International Public, Juillet-December 1949, pp. 359-386.

<sup>28</sup> Ver Memorándum del Secretario General: Draft Covenant on Human Rights. Methods of implementation.(1951). E/CN. 4/530.

<sup>29</sup> Acta final de la Conferencia de Bogotá, 1948, capítulo XXXI: "La IX Conferencia Internacional Americana. Considerando: Que los derechos del hombre, internacionalmente reconocidos, deben tener protección adecuada... Recomienda: Que el Comité Jurídico Interamericano elabore un proyecto de estatuto para la creación y funcionamiento de una Corte Interamericana destinada a garantizar los derechos del hombre..." ("Mundo Libre", octubre ---1948, p. 41).

Por contra, en el continente europeo se han obtenido resultados apreciables.<sup>30</sup> A propuesta de la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa, el Comité de Ministros había preparado un proyecto de "Convención Europea para la protección de los Derechos del Hombre y de las Libertades fundamentales", que seria firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950.<sup>31</sup> Después de haber sido ratificado por diez Estados, esta Convención entró en vigor el 3 de septiembre de 1953, completada por un Protocolo Adicional, del 22 de marzo de 1952. El artículo 19 de esta Convención establece una "Comisión" y una "Corte" europeas de los Derechos del hombre.<sup>32</sup> "La Commission peut être saisie d'une requête adressée; au Secrétaire General du Conseil de l'Europe par":

1. Cualquier persona física
2. Cualquier organización no gubernamental
3. Cualquier grupo de particulares<sup>33</sup>

Hay posibilidad de dirigirse a la Comisión, "ratione materiae", cuando existe "une violation par l'une des Hautes Parties Contractantes des droits reconnus dans la présente Convention", "dans le cas où la Haute Partie Contractante mise en cause a déclaré reconnaître la compétence de la Commission dans cette matière".<sup>34</sup> "La Commission ne peut être saisie qu'après l'épuisement des voies de recours interne... et dans le délai de six mois, à partir de la date de la décision interne définitive."<sup>35</sup> Para que pueda recibirse la queja es necesario que los hechos incriminados sean posteriores a la entrada en vigor de la Convención o del Protocolo Adicional, respecto a la Parte Contratante Acusada. Aquí, el derecho de acceso de los individuos es plenamente reconocido; pero la Comisión no es exactamente un órgano judicial, sino más bien, de conciliación.<sup>36</sup>

A diferencia de la Comisión, a la Corte sólo pueden acudir la Comisión o cualquiera de las Altas Partes Contratantes, estando, entonces, cerrado el acceso a los individuos.<sup>37</sup>

---

<sup>30</sup> Entre los casos más importantes que han sido sometidos a la Corte: cuestión de la legalidad del Partido Comunista Alemán; arresto de un miembro del ejército Republicano de Irlanda; cuestión de las medidas de urgencia tomadas por la Gran Bretaña en Chipre, etcétera.

<sup>31</sup> Ver BRUGEL: Pie Konvention des Europarates über die Menschenrechte. "Europa Archiv", 1951, vol. 6, N° 1.

<sup>32</sup> Ver Berthold GOLDMAN: "Les juridictions des Droits de --l'Uoame", en Les juridictions internationales. Da Hoz et Sirey, -Paria, 1958, pp. 72-112.

<sup>33</sup> Artículo 25, 1 de la Convención de Roma de 1950.

<sup>34</sup> Artículo 25, 1 de la Convención de Roma de 1950.

<sup>35</sup> Artículo 26 de la Convención de Roma de 1950.

<sup>36</sup> "It will be apparent that the function of the Commission is essentially one of conciliation", (A. H. ROBERTSOH: The European Court of Human Rights, en The American Journal of Comparative Law, vol. 9, No. 1, Winter 1960, pp. 1-28).

<sup>37</sup> La competencia de esta Corte está limitada a las cuestiones que presenta la aplicación de la Convención Europea de Derechos del Hombre. Las razones del alcance limitado de la competencia de la Corte pueden encontrarse en el hecho de que la Corte es el resultado de un "compromise between those States which did not want a Court at all as part of the machinery set up by the European Convention and those States which responded to the appeal of the Hague Congress of 1948, strongly supported by the Consultative Assembly", (ROBERTSOH: Op. cit. p. 24).

C) La Corte de Justicia de las Comunidades Europeas.<sup>38</sup> Su finalidad es la defensa de los intereses patrimoniales,<sup>39</sup> y los Estados y "toutes personnes physiques ou morales"<sup>40</sup> tienen acceso a ella. Nos remitimos a los comentarios que habíamos hecho al comienzo de este párrafo, en el sentido de subrayar el carácter muy particular que tienen las instituciones de la Europa de las Comunidades, y es preciso ver en esta Corte una institución supranacional (posiblemente en estado embrionario) más bien que internacional.

D) La "Comisión de Recursos de la O.E.C.E.", el "Consejo de Apelación de la U.N.E.S.C.O.", y el "Tribunal Administrativo de la O.I.T."<sup>41</sup> a pesar de sus diferencias en muchos aspectos, ofrecen el carácter común de permitir el acceso de los individuos; en realidad han sido creadas con el fin de proteger los intereses legítimos de los funcionarios internacionales.

## CONCLUSIONES

Hacer un examen de los resultados obtenidos en materia de acceso de los individuos a las jurisdicciones internacionales, es comprobar que los resultados obtenidos no justifican de ningún modo el optimismo. En realidad nunca podrá haber una verdadera jurisdicción internacional con acceso directo de los individuos; el punto de partida es falso. Este acceso sólo es posible, acabamos de verlo, allí donde un grupo de Estados se encuentran en el camino de la integración supranacional.<sup>42</sup> Por otra parte, los individuos solo pueden llegar a la jurisdicción internacional, por la acción paralela de las legislaciones nacionales,<sup>43</sup> teniendo siempre éstas, la posibilidad de retirar, según su deseo, las concesiones que hubieran podido hacer. No es el Derecho Internacional quien impone, en esta materia, una obligación al Estado, de tal forma que este no pueda desligarse de ella. Evidentemente, podría decirse que lo mismo ocurre con la Corte Internacional de Justicia, respecto a los Estados, pero eso sería olvidar la naturaleza del lazo existente entre los Estados y el Derecho Internacional, diferente de la relación que puede haber entre los individuos y el Derecho Internacional.<sup>44</sup>

---

<sup>38</sup> Ver Fernand Charles JEANTET : y Jacques LOESCH: "La Cour de Justice des Communautés Européennes", en *Lss juridictions internationales. Op. cit.*, pp. 222-238.

<sup>39</sup> Ver A. DE LAUBARDERE: "Contribución a l'étude de l'accès des personnes privées aux juridictions internationales: le recours des entreprises pour détournement de pouvoir contre les mesures générales édictés par la haute autorité de la C.E.C.A.", en *Hommage d'une génération de juristas au président Basdevant*. A. PEDONE, Paris 1960, pp. 328-345.

<sup>40</sup> Artículo 173 del Tratado de Roma del 25 de marzo 1957 estableciendo la Comunidad Económica Europea.

<sup>41</sup> Falta el texto del pie.

<sup>42</sup> Jan F. TRISKA tiene razón cuando dice que "reaching far beyond the United Nations Charter, the right of individual appeal means in fact abandoning part of the sovereignty of the seven Member States" (Jan F. TRISKA: *Op. cit.*, p. 301). Si el acceso de los individuos a la jurisdicción internacional significa tal disminución de la soberanía, los Estados no estarán dispuestos a aceptarlo más que cuando ya hayan previsto esta disminución mediante la integración supranacional.

<sup>43</sup> Esa era la opinión de ANZILOTTI (*Op. cit.*, p. 136) para los Tribunales Arbitrales Mixtos; pero creemos que hay razones que justifican la ampliación de esta calificación.

<sup>44</sup> KUNZ ha situado el problema en sus justas proporciones: "Pour voir clair il faut, d'abord, constater que le droit international, comme tout droit existe naturellement à cause des hommes. Mais la connexion entre l'individu et son droit national est techniquement différente de sa connexion avec le droit des gens. L'individu est soumis

Podrá discutirse todo lo que se quiera; el hecho no por eso es menos evidente: en el momento actual solo los Estados son los verdaderos sujetos del Derecho Internacional y en el caso en que los individuos tengan derechos otorgados por el Derecho de Gentes, será por medio del Estado que ellos deberán hacerlo valer.

Pero si no queremos admitir que los individuos puedan tener un derecho de acceso a las jurisdicciones internacionales, fundado en el Derecho de Gentes, no dejamos de reconocer la posibilidad de que los individuos tengan ese derecho como resultado de la acción paralela de las legislaciones nacionales. Estos derechos que los individuos podrían tener a la escala internacional, nosotros podemos llamarlos derechos indirectos calificación arbitraria pero que puede servirnos para el objeto de nuestro trabajo.

Después de haber hecho esta aclaración, creemos que sería muy conveniente que los Estados otorguen a los individuos el derecho de acceso a las jurisdicciones internacionales.<sup>45</sup> Las razones son muy numerosas: en una época en que el mito del Estado comienza a derrumbarse, es insensato y contra la naturaleza de las cosas, obstinarse en mantener lo que la realidad se encarga de ir destruyendo.

Mantener del modo más estricto el dogma de la soberanía del Estado, sería un frenazo al progreso de la vida internacional, cada vez más activa, y que necesita, para su desarrollo, de cierto debilitamiento de los obstáculos que significan las fronteras y el aislamiento de la Humanidad en comunidades más o menos cerradas.<sup>46</sup> De todas formas, querer que todos estos obstáculos desaparezcan de un día para otro, sería pedir demasiado. Lo que se puede y debe hacer, es preparar el camino a su desaparición.

Facilitar el acceso de los individuos a las jurisdicciones internacionales, sería una buena contribución a tal fin. ¿Cuáles serían las ventajas de ello? En primer lugar, la disminución del sentimiento nacionalista en los individuos, y la creación de un sentimiento supranacional, resultado los dos de su seguridad de que, para hacer valer sus derechos, ya no estarían obligados a recurrir al Estado, y de que una institución supranacional sería capaz de ofrecerles su protección.

---

immédiatement à son Etat, et seulement médiatement au droit des gens". De modo más categórico afirma: "il ne peut y avoir de doute que l'individu; jadis comme aujourd'hui n'est pas un sujet du droit des gens en général" (Joseph L. KUNZ La crise et les transformations du droit des gens. R.C.A.D.I., -1955, 88, 9, ver especialmente la página 96).

<sup>45</sup> "La conviction se fait de plus en plus jour que tout droit et, par conséquent, le droit des gens lui aussi - n'est pas la en dernière analyse pour assumer la protection de formations abstraites, mais bien celles des individus. Mais si tel est le cas, il faut alors s'afforcer de faire attribuer par le droit internationale a l'individu les moyens techniques de veiller lui-même à la sauvegarde de ses intérêts", (SPIROPOULOS: Op. cit., p. 254).

<sup>46</sup> "The International, lawyer... knows... that International law has for too long disregarded the needs of the individuals" (Clyde EAGLETON: Op. cit. . p. 643). C. SEPULVEDA afirmaba que ese concepto mayestático (soberanía absoluta del Estado), residuo de un positivismo infecundo y antinatural, se ha venido batiendo incesantemente en retirada por la acometida de los juristas y por el peso de la realidad de una comunidad internacional de intereses y de funciones. La soberanía, ese dogma de esencia misteriosa, ha sido erosionado por la creciente e inevitable necesidad de una cooperación internacional en provecho del interés y de la dignidad de la persona humana". (CESAR SEPULVEDA: "Sobre la función de los abogados en el mantenimiento de la paz internacional en El pensamiento jurídico de México en el Derecho Internacional México, 1960, pp. 71-89).

Otra ventaja considerable: teniendo los individuos la posibilidad de acceso a las jurisdicciones internacionales, los Estados no se verían forzados a ejercer su protección diplomática o a presentar demandas en nombre de sus súbditos, lo que ayudaría mucho a mantener los conflictos a la escala individual, y disminuiría las posibilidades de conflictos entre Estados. Esta sería una razón suficiente para aconsejar la adopción del principio.

Pero las dificultades son grandes. ¿Qué pasaría si se aceptase el acceso de los individuos a las jurisdicciones internacionales? Como primer resultado, las jurisdicciones internacionales quedarían inundadas por las quejas de los individuos, y de ahí la necesidad de establecer determinadas condiciones de admisibilidad. Después, las diferencias entre los sistemas legislativos son tan grandes que, muy a menudo, el juez internacional tendría serias dificultades para encontrar un terreno de entente.

En fin, después de haber observado, en una visión de conjunto, la posición del individuo en la vida internacional, y muy particularmente en lo que se refiere a su acceso a las jurisdicciones internacionales, hemos llegado a las conclusiones siguientes:

1. Es muy dudoso que, en el estado actual del Derecho Internacional, pueda considerarse que los individuos son los verdaderos sujetos del mismo.<sup>47</sup>

2. Es necesario, sin embargo, observar una tendencia a reconocer a los individuos ciertos derechos, que nosotros llamamos indirectos.

3. El acceso de los individuos a las jurisdicciones internacionales continúa dentro de límites muy estrechos.

4. Este acceso no ha sido reconocido (de modo que permita pensar que va a tener cierta duración) más que a la escala regional, por países que están en camino hacia la integración supranacional (p. ej. Europa Occidental), o allí donde hay condiciones favorables a tal integración (p. ej. Centroamérica).

5. Si bien creemos que es muy posible que otras Cortes internacionales a la escala regional, sean creadas y permitan el acceso a los individuos, estamos, sin embargo, persuadidos de que el acceso de los individuos a una Corte internacional a la escala mundial, se encuentra todavía muy lejos de su realización.

Estas conclusiones nos llevan a hacer las siguientes proposiciones "de lege ferenda", con el fin de disminuir los conflictos entre los Estados y de asegurar: de modo más efectivo la protección de los derechos de los individuos:

1. Hay todo interés en propiciar el acceso de los individuos a las jurisdicciones internacionales.<sup>48</sup>

2. Conscientes del hecho de que los sistemas legislativos ofrecen diferencias a veces fundamentales, diferencias que se encuentran disminuidas para los Estados de la misma región geográfica,

---

<sup>47</sup> Para VERDROSS: "Le droit International ne peut atteindre l'individu en général que par l'intermédiaire d'un certain Stat -obligé, par le droit des gens, d'établir à l'égard des individus des droits ou des obligations déterminées... Les hommes ne sont donc d'ordinaire pas des sujets, mais des objets protégés par le droit des gens, comme l'admet la doctrine dominante" (VERDROSS: ¿Règles générales du droit International de la paix? R.C.A.D., 1.. -1929, 30, 275).

<sup>48</sup> "Schücking, Wehberg, Clunet, Politis... se sont prononcés en faveur de la concession à l'individu d'une "action Internationale". (SPIROPOULOS: Op. cit. p. 248).

creemos que sería conveniente la creación de un sistema judicial universal, cuyas líneas generales vamos a exponer:

A) Creación de cortes internacionales regionales, con jurisdicción sobre los Estados que se encuentran en una zona geográfica limitada, y que tienen sistemas legislativos similares.

B) Estas cortes regionales serían para los conflictos entre los individuos de los diferentes Estados, o entre los Estados y los individuos, que podrían tener acceso a ellas sin que tuvieran que hacerlo por medio de sus Estados. La regla del agotamiento de los recursos internos, sería respetada.

C) Las cortes regionales serían competentes para todos los conflictos relativos a los Derechos del Hombre. Respecto a los conflictos de orden económico, debería fijarse una suma límite<sup>49</sup> que permitiese rechazar las demandas de importancia, secundaria. La corte sería juez de su propia competencia y podría rechazar todas las demandas cuya naturaleza no justificase, en su opinión, la iniciación de un procedimiento.

D) Contra las sentencias de estas cortes, habría posibilidad de recurso ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya.

E) Con esta finalidad, la Corte Internacional de Justicia debería ser reorganizada en dos salas:

a) Una Sala para los conflictos entre los Estados.

b) Una Sala para los recursos introducidos por los Estados o los individuos contra las sentencias pronunciadas por las Cortes regionales.

Este trabajo, que no pretende agotar los problemas que presenta la jurisdicción internacional, no trata más que de provocar la discusión sobre esta materia tan interesante, que ha sido ya objeto de otros estudios más serios y más profundos. El Derecho Internacional no tiene solamente como misión evitar los conflictos entre los Estados, unidades que se supone perpetuas (en una u otra forma), el papel más importante, y más noble, del Derecho Internacional, es el de preparar la vía para la unificación universal, y en este sentido, la creación de jurisdicciones internacionales con acceso directo de los individuos, sería un gran paso hacia adelante, puesto que contribuirían a la formación de una mentalidad mundial.<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> Paul DE AUER: que proponía la creación de una "Permanent International Court in Civil Matters", fijaba esta suma en 4,000 libras. Ver, P. DE AUER en Report of the Thirty-third Conference, International Law Association, Stockholm, septiembre 1924, p. 366).

<sup>50</sup> "Il existe un lien direct, étroit entre le respect pratique des droits de l'homme dans la société où il vit et l'établissement d'un ordre Internationale véritable" (R. CASSIN: .cit., p. 243).

## ÍNDICE

Pág.

Presentación	
Nota preliminar	
Esbozo de una teoría concentracionista de las relaciones internacionales	
La política exterior de Estados Unidos	
Vietnam; análisis de un error	
El mundo en transición	
I. Análisis del conflicto entre China y la URSS	
II. La coexistencia pacífica	
III. El fin del maniqueísmo internacional	
El Congo: la tragedia de un pueblo	
La evolución del problema del desarme	
Dictamen jurídico sobre la crisis de la República Dominicana	
La IX reunión de consulta de los ministros de relaciones exteriores y el asunto de Cuba	
La urgencia como elemento de la legítima defensa internacional	
La conferencia de Viena sobre relaciones e inmunidades diplomáticas, de 1961	
Los conflictos de la ley nacional con los tratados internacionales	
El individuo ante las jurisdicciones internacionales en la práctica actual	
Índice	