

LAS RELACIONES INTERNACIONALES SOBRE LOS PAISES DEPENDIENTES DESPUES DE 1946

Los partidarios de buscar raíces históricas al Derecho Internacional pueden, forzando las cosas, remontarse hasta las épocas más remotas. Manifestaciones aisladas de una conciencia jurídica internacional existen desde los primeros tiempos históricos. Un Derecho Internacional sistemático y completo no existe todavía; adoptando un término medio, pueden arrancarse los fundamentos del moderno Derecho Internacional, por lo menos, del que existía en 1939, en la época de transición del Medioevo a la Edad Moderna, cuando periclitaban las potestades internacionales de la Santa Sede y del Imperio, y crecen las de los Estados nacionales escindidos por la Reforma y las subsiguientes guerras. Parece un contrasentido, y puede serlo, pues Derecho Internacional y soberanía estadual absoluta son antagónicos, pero así fué.

Mas ese cuadro es sólo el anverso de una época histórica que ahora comienza a ser liquidada. El reverso lo constituyen los grandes descubrimientos de portugueses y españoles, que dan sus contornos actuales al mundo, y extienden la Comunidad cristiana a nuevos escenarios de allende los mares. No es fortuito que el padre español del Derecho Internacional, Francisco de Vitoria, tratara simultáneamente los problemas del derecho de guerra y del nuevo derecho ultramarino de gentes. Vitoria, y con él Freitas, Suárez, Menchaca, Ayala y demás miembros de la escuela hispánica, constituyeron el enlace entre la concepción medieval de la *Christianitas* y la moderna sociedad de Estados, que no deseaban anarquía, sino subordinación al Derecho de Gentes. Esos pensadores reflejaron la posición de la Corona española aceptando de la Santa Sede la investidura de las Indias, para sendos fines espirituales y altruistas (evangelización y civilización), estrechamente unidos a la sazón. Las normas indianas de la Corona de Castilla, desde las leyes de Burgos de 1541 a la Recopilación de 1680, fueron fieles a ese criterio, instaurando un sistema paternalista.

Pero los pueblos que se pronunciaron por Calvino o Bodino, entendieron, también con lógica, las cosas de otra manera. La colonización era para ellos empresa o negocio doméstico, exclusivo y unilateral. Los colonizados no contaban sino como elementos pasivos sometidos a la

discreción de sus dueños. De ahí el florecimiento de la forma mercantil de *Compañías* y el forcejeo por la conquista de islas y otras tierras, como si fueran una *res in commercium* por el estilo de los actuales títulos al portador. Rota la armonía cristiana en este lado del mar, no tenía por qué existir en el otro. Y con esa ruptura, la de las normas que debieron haber integrado un sistema de convivencia humana. Ruptura que, con alternativas marcadas por intentos muy desiguales, se prolongó hasta bien entrado el siglo XIX.

Entonces, propagados los principios de la Revolución francesa en Constituciones y Códigos, los Estados europeos se encontraron que no estaban solos en el mundo, para manejarlo a su arbitrio. La independencia de las dos Américas añadió un nuevo mundo a la constelación internacional. Los países dormidos de Oriente, desde Turquía a China, daban señales de querer despertarse. Europa fijó sus ojos en los escenarios más propicios (Africa e Insulindia, Pacífico), pensando a la vez en inventar un sustitutivo de la concepción cristiana del Medievo, para que presidiera las nuevas relaciones mundiales. Este sustitutivo tenía que ser laico, a tono con las corrientes del momento; a la fe religiosa se la intentó suplir con al fe en una serie de conceptos: sufragio y equilibrio de poderes, liberalismo social y económico, civilización y explotación de los territorios ultramarinos. Desde el Tratado de Viena contra la trata (1815) a la Conferencia antiesclavista de Bruselas (1896), pasando sobre todo por la de Berlín (1885), se elaboró un *corpus juris* que pretendía conciliar la libre acción de las Potencias con el respeto a unos principios comunes, de cuya sanción no quedaba encargada ninguna autoridad internacional, por la sencilla razón de que no existía. Mediante agrupaciones circunstanciales y organismos técnico-administrativos, se quiso tapan ese hueco, que perduraba en 1914.

Y así, el mundo quedó repartido. Las formas pudieron variar con la paulatina liquidación de las «Compañías mayestáticas» y la gradual generalización de otras (protectorados, «esferas de influencia», arriendos), pero la acción de fondo no tanto. Como era inevitable, al acortarse las distancias, los pequeños Estados indígenas, desde Madagascar a Hawai, pagaron el gasto. Tras de la primera guerra mundial apareció la anhelada autoridad internacional, con la Sociedad de Naciones ginebrina. En precario, sin comprender a todos los pueblos, ni evitar las actividades egoístas de los hegemónicos. Pero con elevadas pretensiones. Nació a remolque de una paz de venganza, y tuvo que echar a andar sobre muchas bases impuestas y nocivas. Por ejemplo, no recibió el «botín de guerra» colonial de los vencidos (cedido a las «principales Potencias aliadas y asociadas», por los Tratados de Versalles, art. 119; Sévres, art. 132, y Lausana, art. 16), ni pudo disponer libremente de él, pues estaba ya repartido por una serie de acuerdos secretos de guerra, legalizados por el Consejo Supremo Aliado el 7 de mayo de 1919.

También tuvo buen cuidado de no inmiscuirse en el gobierno de los países dependientes, que siguió a cargo de sus dueños, obligados sólo por amplios compromisos jurídico-morales, como los del Tratado de Saint-Germain-en Laye (10 de septiembre de 1919), estipulado al margen de la Liga para sustituir al Acta de Berlín, y por los Tratados de tipo restringido, principalmente laborales, sanitarios y de comunicaciones.

Pero la Liga, sin recibir ni adjudicar el botín, obtuvo poderes para condicionar y fiscalizar su uso por los beneficiarios. Parecerá sorprendente, pero no se trataba de ninguna generosidad sino de aplacar a los ideólogos, que desde Wilson a Ezberger habían planeado amplias combinaciones para internacionalizar el gobierno de los países coloniales. Aquellos poderes se establecieron bajo el rótulo común de *mandatos* (art. 22 del Pacto de la Liga), que, en realidad, encubría tres sistemas diferentes: uno (la clase A), tan próxima al Protectorado, que en 1939, los países a ella sometidos, sino habían alcanzado la independencia (como el Irak) estaban a punto de obtenerla (Líbano, Siria, Transjordania), o en vías de ello (el resto de Palestina). Otro (la clase B), de colonización condicionada por el estilo de la que ya se había practicado en el Congo y en Marruecos. El tercero (clase C), podríamos configurarlo como una incorporación colonial condicionada. Como la función crea el órgano, los mandatos provocaron la actuación de una Comisión Permanente, integrada por individualidades ilustres, que examinaba informes anuales y hasta tenía el derecho de escuchar quejas.

Generalmente, los efectos de cualesquiera de las innovaciones que supusieron los mandatos han venido a percibirse al morir aquellos, en sus herederos los fideicomisos. Aunque existe otra versión sobre las causas del cambio de los sistemas internacionales entre la primera y la segunda postguerras mundiales del siglo. Y es que la segunda guerra ha sido muy distinta de la primera. En ella se ha exagerado el alcance de las propagandas y compromisos ideológicos. El número de los vencedores ha sido mucho menor, en compensación al de los vencidos o debilitados. Y precisamente de esos vencedores, los que han dado su orientación a las corrientes para el futuro, han sido dos grandes Potencias anticolonistas (aunque favorecidas ampliamente en el reparto del mundo). En compensación, las grandes metrópolis habían sido derrotadas durante la guerra o considerablemente debilitadas. Y ante los hechos consumados por japoneses y anglosajones, habían tenido que anunciar reformas y concesiones por boca de sus portavoces (Van Kleffens, De Gaulle-Bidault, Churchill).

La nueva Sociedad de Naciones —la O. N. U.— tiene pues más ambiciosos, poderes más férreos, recursos mayores, y por encima de esa trilogía, hegemonías más netas. Así, pues, no es extraña la acogida y la consagración de los numerosos planes elaborados por instituciones y

personalidades ideológicas de matiz más o menos avanzado, desde el Instituto de Relaciones del Pacífico (Mont Tremblant y Hot Springs, 1942-43) a la O. I. T., supervivencia radicalizada de la burocracia ginebrina (Filadelfia, 1944). Bajo el impulso de los grandes anticolonistas, los pequeños países ex coloniales de América, del mundo árabe y del Oriental, aportaron sus estridentes esfuerzos, de los que surgieron las fórmulas de los Capítulos XI, XII y XIII de la Carta de San Francisco.

Ya no se trataba de un laxo control sobre unos pocos países, cubriendo el resto con vagos compromisos morales. Todas las dependencias quedaban sometidas a una serie de estipulaciones, que no sólo limitaban las facultades de sus metrópolis, sino que les señalaban un programa de actuación temporal finalizada por el «autogobierno», traducido como secesión seguida de *independencia* por muchos países. Y para que no quepa duda sobre la efectividad de estos compromisos, la Asamblea General de la O. N. U., secundada por la burocracia del Departamento de Fideicomisos y Dependencias de la Secretaría General, ha comenzado en noviembre de 1949 a transformar el examen de los informes expositivos y documentales que recibe en una verdadera fiscalización interventora. Por otra parte, los mandatos han cedido el paso a los fideicomisos, que a pesar de la pobreza del nuevo botín con que incrementar el antiguo, por los repartos operados por los grandes y sus protegidos de la guerra (Manchuria, Formosa, Caribe, Corea, Palestina, Sudoeste Africano, Etiopía, Dodecaneso) aspiran a generalizarse mediante «aportaciones voluntarias», hasta ahora inéditas. No es el sistema de fideicomisos tan diferentes del de los mandatos como enfáticamente declaró Smuts en San Francisco; pone las cosas en su punto el profesor Rappard (1) al puntualizar como diferencias la mayor extensión de los poderes del Consejo de Administración Fiduciaria respecto de los de la Comisión Permanente de Mandatos a través de sus Comisiones de visita, de sus audiencias y de sus cuestionarios; el distinto carácter del nuevo Consejo formado a base de representaciones de grupos políticos equilibrando a los que poseen dependencias con los que no las tienen; y la *militarización* —llamémosla así— de los territorios y de las poblaciones fideicomitadas, que puede llegar a revestir la nueva fórmula de «fideicomiso de zona estratégica», otorgadas y sometidas al Consejo de Seguridad y no a la Asamblea (hasta ahora sólo lo es Micronesia, quitada al Japón y otorgada, antes de firmarse la paz, a los Estados Unidos). La tercera novedad, el fideicomiso colectivo, permanece inédito después de rechazarse las peticiones de la India en tal sentido; es más, el de Nanru, antes alternativamente tripartito, en cuyo ejercicio rotaban cuatrenualmente Australia, Nueva Zelanda e Inglaterra, se ejerce sólo hoy por la

(1) *The Mandates and the International Trusteeship System (1946)*.

primera en nombre de las tres. Quizá la única novedad sea el fideicomiso temporalizado, del cual es ejemplo único el de Somalia confiada a su antigua dueña Italia, que, por cierto, no es miembro de la O. N. U., por decisión de la Asamblea, designada para disponer de aquélla por el Tratado de Paz de 10 de febrero de 1947.

Prácticamente, sólo ha habido una confirmación de herencia en el otorgamiento de los otros fideicomisos. Togo y Camerún, para Francia e Inglaterra; Tangañica, a ésta; Ruanda-Urundi, a Bélgica; Nueva Guinea, a Australia, y Samoa, a Nueva Zelanda. Sólo el Sudoeste africano escapa a esta conformación, porque la Unión Sudafricana ha entendido que no la necesitaba, aunque la Asamblea, tras de una platónica condena, ha consultado el caso al Tribunal Internacional de Justicia.

La mayor parte de esos territorios ha sido asociada a otros vecinos de iguales dueños y que no son fideicomisos: Togo, al A. O. F. y Costa de Oro; Camerún, al A. E. F. y a Nigeria; Ruanda-Urundi, al Congo; Tangañica, a Keña, Uganda y Zanzibar; Nueva Guinea, a Papua. El problema del alcance y legitimidad de estas «asociaciones» ha sido muy discutido en la O. N. U., sin llegar a consecuencias decisivas.

Mas si la O. N. U. y alguna de sus instituciones especializadas, como la O. I. T., están internacionalizando a marchas forzadas muchos aspectos de lo que hace unos lustros era asuntos domésticos de las metrópolis, sería un error creer que la colonización está en vías de rápida extinción bajo el imperio de las nuevas normas del Derecho Internacional. Ni mucho menos. Ciertas colonizaciones sí, y ciertas formas de colonización, desde luego (2). Ha desaparecido la colonización japonesa (como la alemana en 1919), reduciéndose la italiana al citado fideicomiso temporal. En ciertas zonas geográficas se está operando una transformación regional de sus componentes, que tiene mucho de liquidación del viejo orden colonial. Así, en el Caribe, enclavado en el continente monroviiano. Aquí la situación es compleja y paradójica, porque los Estados Unidos que capitanean el anticolonismo encarnado por la Organización de Estados Americanos (ex Unión Panamericana) tienen a su vez posesiones coloniales propias (Puerto Rico, Virgenes), sin contar sus numerosas bases y zonas de influencias (3), y están comprometidos con los países europeos allí representados. De ahí el zigzaguo entre los acuerdos de la Habana (1940) previendo una administración interamericana de las

(2) En China han ido cesando los arriendos de Kiou-Cheu (1924), Wei-Hai-Wei (1930) y Port Bayard (1945), así como los *settlements* y concesiones. En la India, las *loges*, *tenancies* y *factoreries* francesas a la vez que Chandernagor (1949). Subsisten los otros cuatro establecimientos franceses y los tres portugueses, así como en China, Hong Kong (con Kaulung), Macao y sobre todo Puerto Arturo y Dairén, prácticamente en manos rusas. Por otra parte, las des últimas Compañías mayestáticas que quedaban han desaparecido: la de Manica-Sofala, en 1948, y la de Borneo del Norte, en 1946.

(3) Aun después de la abrogación de la «Enmienda Platto», en 1934, y de desocupar Nicaragua, Haití y Dominicana, conservan Guantánamo, Swan, Cerni, Navasa, Fonseca y la Zona del Canal.

dependencias europeas, cuya suerte pudiera ser un peligro para la seguridad del Continente, y que no llegó a realizarse, y los de Bogotá (1948) estableciendo una Comisión, y sucesivas Conferencias para «estudiar» una solución. A pesar del ardor con que Guatemala pidió a Bélize y la Argentina a las Malvinas, la acción de esta Comisión ha resultado mucho más inoperante que, por ejemplo, la cuatripartita del Caribe, en la que las metrópolis asocian su esfuerzo para resolver ciertos problemas técnicos que dejan a salvo el *statu quo*; claro que con cierta supremacía de la iniciativa y de la acción norteamericana. Semejante a la anterior Comisión es la también cuatripartita de los Mares del Sur, iniciada por los dos Dominios locales en el Pacto de Canberra (1944), ya sólidamente instalados en Numea. El «regionalismo» anticolonista tiene su más viva expresión en la acción de la Liga Árabe, que si en el conflicto de Palestina ha fracasado, ha conseguido, en cambio, la creación de un Estado árabe independiente en Libia, beneficiando a corto plazo al emir Idris el Senusi, que de soberano de Cirenaica bajo el protectorado inglés puede pasar a soberano del conjunto por la adición de las zonas de ocupación inglesa (Tripolitania) y francesa (Fezzan); pero, a la larga, ese conjunto ingresará en la Liga, y a ella miran los elementos nacionalistas de Túnez, Argelia y Marruecos. No ha sido tan decidida la Liga en apoyar las reivindicaciones egipcias sobre el Sudán, donde astutamente Inglaterra opone su idea de la autonomía local a la «unidad del Valle del Nilo».

Otras ligas regionales de anticolonistas apuntan en otros lugares. Si no han surgido ya en el Asia Monzónica, se debe a la victoria del comunismo chino conjugado con la actitud expectante de la India. Aunque el regionalismo ha sido un instrumento manejado también por las metrópolis para reorganizar sus dependencias, apuntalándolas. Así Terranova ha ingresado en el Canadá como la décima provincia y se ha estudiado la creación de nuevos dominios regionales en Africa Centro-Meridional («Capricornia»), Oriental, Occidental y en el Caribe. Regionalista ha sido la fugaz creación de la Unión Malaya (1947) sucedida por la Federación Malaya (1948) que agrupa a los sultanatos de la península — federados o no, antes — y a los «establecimientos», salvo Singapur y sus islas; pero no a las nuevas colonias de Sarawak y Borneo y al superviviente Sultanato de Brunes. Otras reorganizaciones regionales se han elaborado como parte de un plan de conjunto más vasto, pues las metrópolis no han permanecido en una defensiva inacción, sino en una defensiva maniobrante. Varios han sido los sistemas aplicados por las metrópolis para apuntalar sus dependencias, pero la mayoría coincide en internacionalizar las relaciones ex coloniales. La U. R. S. S., por ejemplo, ha seguido el criterio americano de elevar de categoría dentro del sistema federal a algunos de sus miembros, combinado con la revisión de la Constitución staliniana de 1936 para ampliar las facultades

de aquéllas, concediendo el teórico derecho de secesión «no actual» y añadiendo los de sostener diplomacia y ejército propios. Así han pasado a ser miembros federales Caucasia y Kirguisia (antes rusas) y Tayikia (antes usbeca). En contraposición ha anexado sin escrúpulos a Tuva, teóricamente sólo «aliada» hasta 1945, como lo sigue siendo Mogolia y comienza a serlo toda China desde 1950.

El Reino Unido, de acuerdo con sus antiguos Dominios, ha creado tres nuevos de civilización no inglesa: India, Pakistán y Ceylán (sin contar a Rodesia del Sur), para solucionar así el añejo problema indostánico. El primero de ellos ha introducido una novedad en las relaciones íntimas de la Mancomunidad —que desde 1948 ya no es «británica»— al adoptar la forma republicana. Y, por cierto, que en sus relaciones con los príncipes indios, desde el Nizam de Haiderebad al pequeño Maharaja de Baroda, no ha practicado la anexión con menos ardor que los ingleses hace cien años. Además, el Reino Unido ha concedido —hecho aislado y de resultados pocos felices— la salida de la Mancomunidad a la República de la Unión Birmana, que estrenó su independencia envolviéndose en una inacabable lucha contra los comunistas y las minorías Karen. En otras colonias, Inglaterra aumentó la autonomía (Nigeria, Jamaica, Costa de Oro, Kenia, Fiyi) o la devolvió (Malta, Chipre). Sus parientes de allende el Atlántico también dieron una prueba de consecuencia con sus prédicas en el Lejano Oriente el 4 de agosto de 1946, día en que se proclamó la República de Filipinas, bien que ligada por Tratados de asistencia y nexos económicos a sus emancipados. Con Siam, que había salvado su independencia —y aun su suelo prebélico— de la derrota de 1945, formaban una constelación que prontamente creció con los tres Reinos indochinos (Viet-Nam, Camboya y Laos, englobándose en el primero Tonkin, Annam y Cochinchina, esta última ex colonia), y con los Estados Unidos de Indonesia. Pero estos dos grupos procedían de otras reorganizaciones. La primera, de la del Imperio Colonial francés, escindido durante la guerra, parcialmente ocupado y temporalmente aislado de la metrópoli. En 1946 cedió el paso a la «Unión Francesa», fórmula no federal ni calcada de la «Mancomunidad británica», que consta, hasta ahora, de cuatro miembros muy desiguales. Uno lo constituye la IV República francesa, con sus departamentos de Ultramar (es decir, *asimilados*, que son los antillanos, los argelinos, con los territorios del Sur, más Guayana y Reunión) y sus territorios de Ultramar, que son las restantes colonias con Asambleas deliberantes. Otro lo nutren los «Estados asociados», que tienen personalidad internacional propia, aunque limitada (diplomacia, servicios, ejército), y que de momento sólo son los Estados indochinos, en cuyo suelo el grupo precomunista del Viet-Minh, reconocido por Moscú, libra una inacabable lucha. Flotando en el aire quedan el tercer grupo de los «territorios asociados» —hasta ahora los fideicomisos—, y el cuarto, creado por la

confusa situación de los dos protectorados norteamericanos objeto de reformas domésticas, agitados por el descontento interior, aunque no tanto como la revuelta Madagascar.

El segundo grupo proviene de la transformación del Imperio holandés en «Mancomunidad Neerlandeo-Indonésica», como consecuencia de los hechos consumados en 1945, de la lucha subsiguiente jalonada por los acuerdos de Lingayati, Den Pasar y del «Renville», con la introducción de la O. N. U. y el arreglo final en la Conferencia de la Mesa Redonda de La Haya, estrenado en 1950. Coexisten dos miembros: el Reino de Holanda con Surinam y las Antillas, y la República de los Estados Unidos de Indonesia, que ya no se compone de tres pedazos (la «Repeblik», Borneo y el Este), sino de muchos (ocho *negaras* y seis *daeras*) de insólita articulación.

En realidad, sólo Bélgica, Portugal, España y Dinamarca, es decir, dos potencias coloniales mayores y dos menores, han conservado la estructura de sus dependencias, limitándose a reformas interiores. Pero la O. N. U. no quiere que, mediante la proclamación de asimilaciones e incorporaciones, se escapen a su fiscalización ninguno de los territorios dependientes.

Como se ve, la constelación de pueblos soberanos ha aumentado mucho desde 1946, pues a la lista anterior hay que añadir la entrada en la O. N. U. (aparte de la India, Pakistán, Siam, Haití, Liberia), de Siria, Líbano, Israel, Yemen, Sudia y la resucitada Etiopía; aunque no de Corea (esta última escindida en dos Repúblicas correspondientes a las dos zonas de ocupación que separa el paralelo 38°), ni de Jordania, Ceylán y Nepal, atascadas ante el veto ruso, como Mongolia ante el occidental.

Naturalmente, las fórmulas oficiales han sobrepasado a las realidades naturales, salvo quizá en el caso de Israel. Los nuevos miembros de la Comunidad Internacional han demostrado, como es lógico, una desigual madurez interna y, por repercusión, externa. Muchos se han lanzado por el camino del extremismo anticomunista, sin perjuicio de conservar nexos con sus antiguas metrópolis. Estos nexos suelen revestir la forma de instrumentos diplomáticos que contienen estipulaciones más o menos parecidas. Tales son la cooperación internacional diplomática, mutua consulta y suplencia de representación; cooperación defensiva o mutua ayuda, con envío o intercambio de misiones y suministros; concesión de bases, permanentes o no, uso de comunicaciones, exención jurisdiccional y fiscal de las fuerzas enviadas; suministros, conservación de técnicos (o indemnización, en otro caso); concesión de subsidios y ayudas o condonación de deudas; respeto a las propiedades y empresas, o, por lo menos, trato de nación más favorecida y mantenimiento de ciertas instituciones, generalmente culturales; a veces, concierto común o adhesión a tratados políticos o comerciales, y, por último, recíproco

goce de derechos ciudadanos y actividades profesionales. Muchos de estos países intercambian con sus «aliados» o «asociados» Altos Comisarios de rango diplomático y misiones instructoras. Y todos ellos son considerados por sus ex metrópolis como eslabones de las combinaciones internacionales capitaneadas por aquéllos en el seno de los dos grandes bloques mundiales que rivalizan por imponer su ley al planeta. Mientras, los Estados Unidos siguen adelante con su desarrollo del «punto IV» del discurso de Truman, como réplica a los países europeos que cooperan en la creación de una economía euroafricana.

Empequeñecido el mundo y sometido a corrientes que creen llegado o próximo el momento de homogeneizar el gobierno de todos sus rincones, las más sabrosas cuestiones coloniales se han convertido en otros tantos problemas internacionales, que extienden y prestan variedad al campo tradicional de las relaciones internacionales.

JOSÉ MARÍA CORDERO TORRES.



III.-CRONOLOGIA INTERNACIONAL

