

EL PRESIDENTE EISENHOWER Y LOS ACUERDOS SECRETOS

En el espacio de tiempo que emparedan dos acontecimientos: de un lado, las convenciones republicana y demócrata, y de otro, las elecciones presidenciales, legislativas y estatales norteamericanas del pasado mes de noviembre, el observador pudo seguir de cerca la trayectoria dialéctica de ambos candidatos, aspirantes a ser huéspedes de la Casa Blanca: Stevenson y Eisenhower. Si el espectador no era norteamericano, lo que despertaba preferentemente su interés era la posición de ambos candidatos en lo que concernía a su futura política internacional; prescindiendo del factor coherencia dialéctica de ambos aspirantes, era dable inducir que, así como Stevenson, con un claro sentido de responsabilidad, era cauto al formular sus promesas y prudente cuando aludía al futuro, Eisenhower, pese a su acreditada ponderación y a su bien contrastado sentido del equilibrio, parecía conceder acaso más excesivo espacio a las apetencias de la masa republicana que a la delicadeza de su misión a lo largo de los años de 1953 a 1957; así, pudo comprobarse cómo Eisenhower, en definitiva, más que conductor, era conducido por la «máquina» del partido, ya que, si bien es cierto que no se sometió servilmente a las apetencias de unas masas, como tales, inclinadas a la ponderación, no resulta menos evidente que en el candidato republicano pesaba acaso excesivamente la preocupación de la victoria y el deseo de coleccionar un abultado número de sufragios que proveyera su elección de una significación racional y superadora de los dos partidos en pugna.

La masa de republicanos y de los votantes indecisos parecía conectada a las influencias que en su espíritu dejara su campaña de oposición, desplegada a lo largo de veinte años de administración demócrata. Toda oposición, cuando es sistemática, cuando constituye un fin en sí, se traduce en atrofiar en la masa de discrepantes el sentido constructivo.

en la misma proporción en que el dilatado ejercicio del poder engendra el conformismo por parte de quienes lo desempeñan. Ello explica que la oposición republicana, impelida por una trayectoria iniciada en 1932 y que llega hasta 1952, diese más cabida a la antítesis que a la preocupación constructiva. Por ello pareció como argumento básico de los republicanos el alegar que era preciso truncar la trayectoria demócrata, que llena la historia de cinco etapas presidenciales. De ahí brotó el conocido *slogan* «*Time for a change*». Alterar la política internacional, pero sin esclarecer cómo, cuándo y por qué había de operarse la mutación, equivalía a respaldar una fórmula carente de sentido. Todo esto, que en la oposición es tolerable y hasta disculpable, pierde tales motivos exculpatorios cuando los discrepantes ascienden al poder y deben dar muestra inequívoca de su capacidad constructiva. Acaso la infección producida por el citado *slogan* era tan aguda que quienes la padecían no se dieron cuenta clara que no es lo mismo estar dentro que fuera de los muros de la Casa Blanca. De ahí la galvanización de la antítesis, y puesto que la política internacional demócrata, inspirada en las prédicas de George F. Kennan, había cristalizado en la denominada *containement policy* de Truman, nada más indicado que el reemplazarla por la denominada *roll-back policy*, esto es, sustituir lo que hay de pasividad, de conformismo y de supuesta resignación estática, de que es portadora la política de «contención», por una inclinación dinámica, a influjo de cuya proyección se haría saber a Rusia que el sistema de los hechos consumados, lejos de constituir basamento de un *statu quo* posbélico, consentido por Norteamérica, representaría para los Estados Unidos un estimulante, induciéndolos a procurar la descoyuntura del sateitismo, sin otro tope que el de no apelar, para conseguirlo, a procedimientos bélicos.

En esa deducción, que consideramos haber establecido sin dislocar la verdad, encontramos algo sorprendente, esto es, que el partido republicano, reputado como conservador y neoislaionista, situándose en abierta contradicción con su historial, repentina y sorprendentemente se erige en vocero del dinamismo internacional, aun a costa de embarcar a los Estados Unidos en una azarosa aventura. Claro que, al referirnos a un problema relacionado con el sentido de responsabilidad en materias de política internacional, vinculado respectivamente al Senado, a la Cámara de Representantes y al Presidente, no lo equiparamos como exigible a

esas tres ramas del Gobierno norteamericano. La suma de poderes que la Constitución concentra en manos del inquilino de la Casa Blanca obligan al Presidente a incrementar su prudencia hasta el extremo de que, para servir esa inclinación ponderada, se torna incluso la espalda a promesas formuladas a lo largo de la campaña electoral. Ello explica que Eisenhower haya intentado y siga tratando de construir una política internacional de alcance bipartito, habiéndose malogrado hasta el presente sus propósitos, fracaso no achacable, como parecía lógico, a la oposición demócrata, sino a la falta de asistencia de un grupo numeroso de senadores correligionarios del actual Presidente. Estos reprochan a Eisenhower, como tendremos ocasión de comprobar, que el Presidente no se ha atenido fielmente a sus promesas electorales, y son los senadores republicanos los que aspiran a erigirse en cumplidores de las promesas contraídas a lo largo de apasionadas propagandas. Este desenlace, que contemplado desde la orilla europea del Atlántico parece sorprendente, resulta, por el contrario, fácilmente explicable, y a su esclarecimiento hemos de consagrar espacio en otro lugar de este trabajo.

En su Mensaje inaugural de 2 de febrero de 1953, decía Eisenhower que de la experiencia retirada de cuatro años de historia, que arrancan de 1945 y llegan a nuestros días, se desprendía una clara lección: «Hemos aprendido— decía Eisenhower— que el mundo libre no puede permanecer indefinidamente en una posición paralizadora. Procediendo así, se entrega al agresor la elección del momento y lugar, privilegio que permite al adversario el causarnos el mayor daño con el menor costo.» Esas palabras son como la lápida mortuoria colocada sobre la tumba de la política de contención. Tal es la preocupación, tanto de Eisenhower cuanto de Foster Dulles: el rescatar de manos de Rusia la iniciativa. Ese fin podría lograrse en sentido plural: 1.º Formulando una política internacional positiva, bipartita y no episódica; 2.º No dándola a conocer de modo preciso, antes bien, expresándola con un margen tal, que la U. R. S. S. conozca la perplejidad cuando trate de descifrar de manera precisa cuáles son los designios de la gran democracia norteamericana. Rescatada la iniciativa, automáticamente se discurriría el artilugio de la «guerra fría», y la perplejidad, que tanto paralizó al mundo occidental en el período posbélico, sería achaque que Rusia debería padecer con todo su efecto paralizante. No había transcurrido mucho tiempo, a contar del día en que se hicieran públicos esos designios, cuando se produjo

la desaparición de la escena política de José Stalin: así nacía en el corazón de la U. R. S. S. una inquietante pregunta, y era entonces cuando Norteamérica debiera aprovechar la coyuntura para iniciar su política internacional encaminada al rescate de la iniciativa. Supuesto lógico, pronto rectificado plenamente por los hechos, ya que el remplazo de Stalin por Malenkov sirvió de pretexto a muchos exégetas de la política internacional norteamericana para propugnar un alto en las iniciativas, ofreciendo así a Rusia la seguridad de que la expectación engendrada por la desaparición de Stalin no constituiría ciertamente motivo de embarazo para el Kremlin.

Todo cuanto antecede no tiene otra ambición que la de sentar, a título provisional, determinadas apreciaciones: pero como su sola consignación pudiera parecer al lector incluso arbitraria, queremos completarla hasta donde tal labor está al alcance de nuestras bien limitadas posibilidades dialécticas.

Se ha señalado como fenómeno simbólico el siguiente: las elecciones celebradas en distintos países a lo largo del año 1952—entre otros ejemplos, pueden citarse los de Chile y Norteamérica—han proporcionado un evidente y abultado triunfo a dos generales. Tal es la experiencia táctica que se nos ofrece con recios perfiles de una evidencia y respecto de cuya vigencia sería inútil oponer reparos. Pero, como veremos seguidamente, el problema se nos presenta con caracteres más complejos.

Si nos preguntamos cuál es el alcance y significación de tal epílogo electoral, los candidatos triunfantes, en mayor o menor medida, no se presentan desconectados de toda significación política: especialmente en el caso de Eisenhower, ya que ha sido una masa electoral catalogada en un partido político y complementada por la adición de los indecisos lo que ha llevado al triunfo a Eisenhower. Si, por tanto, Eisenhower compareció, en cuanto candidato de una fracción política - en este caso, el partido republicano -, indudablemente su aplastante triunfo debiera repercutir coetáneamente en las elecciones legislativas, instalándose en ambas Cámaras de Washington una mayoría perteneciente al partido que Eisenhower acaudilla. Nada de esto ha sucedido, ya que demócratas y republicanos, tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes, se nos muestran como reflejo de un evidente equilibrio de fuerzas. El hecho no tiene nada de inédito ni de sorprendente en la historia política de Norteamérica, ya que en más de una ocasión el huésped de la Casa

Blanca tenía ante sí la hostilidad de unas Cámaras apoyada en una mayoría perteneciente a la fracción política opuesta al Presidente electo.

Lo sucedido en Norteamérica parece significar que las masas electorales se sienten atraídas por lo personal y concreto, mostrando desvío e incluso suspicacia respecto de cuanto signifique otorgar un margen de confianza a partidos políticos portadores de complejidades programáticas, acaso por considerar que los actuales problemas internacionales son demasiado peligrosos y acuciantes para entorpecer su posible encauzamiento por la interferencia de problemas políticos de índole doméstica. Ahora bien, este balance, que nosotros consideramos como reflejo de la realidad, si algo significa, es lo siguiente: la masa designa, por abundante mayoría, a su hombre perdilecto; pero después, con evidente ausencia de lógica, no sitúa en sus manos los elementos instrumentales precisos para que el candidato triunfante pueda llevar a realización su programática en el orden de la política internacional. Así sucede que el Presidente Eisenhower no cuenta hoy con una mayoría parlamentaria dispuesta a respaldar sus concepciones internacionales. Menos mal si sólo el inconveniente proviniese de las circunstancias antes reseñadas, ya que el problema se complica si pensamos que la primera salida de Eisenhower al campo de la política internacional—la propuesta del voto de una resolución conjunta—cuenta, como veremos, con la hostilidad de los senadores republicanos, correligionarios de Eisenhower, en tanto los demócratas la apoyan decididamente.

¿Cómo se ha producido ese fenómeno de inversión de probabilidades? ¿Cuáles pueden ser las consecuencias de esa paradoja? ¿En qué medida esos reparos senatoriales pueden entorpecer la puesta en práctica de una política internacional norteamericana dinámica, positiva y bipartita? Veamos si es posible esclarecer los problemas que plantean las anteriores interrogantes.

Decía Norman Angell (*The steep places*, London, 1947) que entre los cuatro eventos engendrados como repercusión de las dos últimas guerras mundiales debía destacarse, por su prominencia, el siguiente: incremento espacial del Imperio ruso, con el aditamento, aún de mayor relevancia, representado por el empleo de un artilugio inédito como arma diplomática y encarnando en una inclinación proselitista sin límites en el espacio y que se convirtió más tarde en instrumento específico de la denominada «guerra fría». El balance ofrecido por Norman Angell fué

considerado por una perceptible mayoría de opinión como algo impresionante. Los que así exteriorizaban su asentimiento respecto de las apreciaciones del citado pensador británico, acaso sin percibirlo, al avalar determinadas reacciones como ademanes defensivos frente a la acción soviética, no hacían otra cosa que fortalecer esta última, por cuanto consideraban como incuestionable que Rusia actuaba como núcleo de una inclinación proselitista cuyos designios no eran otros que el logro de la *comunización del mundo, de acuerdo con una pura ortodoxia marxista*. Así, reputaban de indiscutible la versión a cuyo tenor, siendo Moscú la sede indiscutible del comunismo y el Kremlin supremo e irrefutable definidor del marxismo, hacia Rusia habían de tornar su mirada los comunistas del mundo, con claro ademán de sumisión y siendo portadores de un resignado satelitismo. La U. R. S. S. veíase así favorecida por tal interpretación, en sentido triple: de un lado, sin regateos ni objeciones, Rusia cosechaba el acatamiento implícito, por parte del mundo occidental, a la tesis de su sedicente preeminencia doctrinal; de otro, el supuesto poder de absorción ruso no tropezaba con otro antídoto que el ineficaz de una especie de cordón sanitario; finalmente, se aceptaba de modo implícito la peligrosa tesis de la irremediable condición de *statu quo* posbélico que Rusia había construido en su exclusivo beneficio, manipulando, como ya hicimos constar, el arma plural de los hechos consumados y de la instalación en su periferia europea y asiática de gobiernos dóciles, instalados, sin oposición ni réplica, al dictado de Moscú.

Así, la U. R. S. S. había cubierto lo que podíamos considerar como la primera etapa de sus planes expansivos, y para retener los territorios incorporados, y con objeto de mantener bajo su control a los pueblos sometidos, ideó el arma adormecedora de la «guerra fría», en torno de cuya proyección se centran los temores, las perplejidades y las inquietudes de los Estados Unidos. De ese modo, Rusia, que había alcanzado la victoria militar en 1945, cosechaba otro triunfo: el dialéctico de la posguerra, y no sólo construía su específica política internacional, sino que indirectamente dictaba las que habían de ser reacciones episódicas norteamericanas. Así, asistimos, desde 1945, a un extraño duelo: las reiteradas ofensivas dialécticas rusas de la posguerra y las réplicas norteamericanas, que, producidas como meras reacciones, tan acentuadamente contribuían a vincular en manos rusas la iniciativa. Como demos-

tración de cuanto afirmamos anteriormente, piénsese en lo que han sido réplicas norteamericanas a partir de 1945: fueron varias las esgrimidas a lo largo de los últimos ocho años: incluso se las designó con apelativos diferentes, pero todas ellas eran portadoras de un designio coincidente (apaciguamiento, contención, parapetismo, diplomacia total, estrategia periférica); su carácter defensivo, tan exagerada y unilateralmente defensivo, que, en definitiva, se traducían en un puro, resignado y condeñable conformismo.

Ese parapetismo permitía a Rusia, al amparo de su sombra, realizar una honda transformación en su estructura dialéctica, consistente en reemplazar el proselitismo comunista, concebido a una escala universal, por una especie de mesianismo consistente en la fluidicación de Marx, esto es, proceder más a la rusificación del comunismo que a la comunización de Rusia y cimentar un neonacionalismo ruso, de tal modo articulado que permita a la U. R. S. S. desempeñar en el mundo eurásico una misión no menos preponderante que la encarnada en Prusia respecto de Alemania en la época bismarckiana. Dicha transformación no es posible; arranca de 1934, año en que se publicó el famoso decreto sobre historiografía rusa: la metamorfosis se llevó a cabo de modo gradual y con el suficiente sigilo para que el mundo occidental no percibiese claramente lo que tal alteración normativa implicaba. La primera a percibir lo que había de mesianismo en esa versión innovada del imperialismo ruso fué Yugoslavia, naciendo así ese curioso fenómeno que se denominó «titismo» y que puso de manifiesto, cuando fué conocido, cuánto había de fraudulento en la versión marxista rusa, de auténtico cisma. Es curioso notar a este respecto cómo Rusia, que elevó el llamado desviacionismo a la categoría de acción delictiva de alta traición, es ella la primera que ha incurrido en tal responsabilidad. (El lector de estos CUADERNOS puede consultar, a propósito de este curioso fenómeno denominado ncomesianismo ruso y que constituye un auténtico desviacionismo, el libro de Klaus Mehnert *Weltrevolution durch Weltgeschichte*, Holzner Verlag, 1951).

Si lo que antecede encierra una cierta evidencia, no resultaría menos indicado aseverar que el mundo occidental, y de modo específico los Estados Unidos, no supo retirar provecho de la inapreciable coyuntura dialéctica que le brindaba la realidad de esas vulnerables fisuras doctrinales, que Mehnert destaca y evidencia, ya que la política de conten-

ción, patrocinada por Acheson, partía de un supuesto indemostrado y acaso indemostrable: que Rusia se erigía en singular exponente del marxismo y, en tal sentido, ofrecía un frente dialéctico monolítico y difícilmente expugnable.

Cierto que en Norteamérica no faltó quien intentase demostrar cuánto había de implícito e inconsciente derrotismo en la política de contención; así, James Burnham, oponente dialéctico de Jorge Kennan y defensor de la llamada *roll-black policy*, o política tendente a lograr la liberación de los pueblos periféricos sometidos al sistema férreo del satelitismo. (Sobre lo que significan las tesis respectivas de Burnham y Kennan, véase: Camilo Barcia Trelles, *El Pacto del Atlántico*, Editorial del Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1950, capítulo XVI, titulado «La perplejidad norteamericana y las vacilaciones de Europa», páginas 573 a 619.)

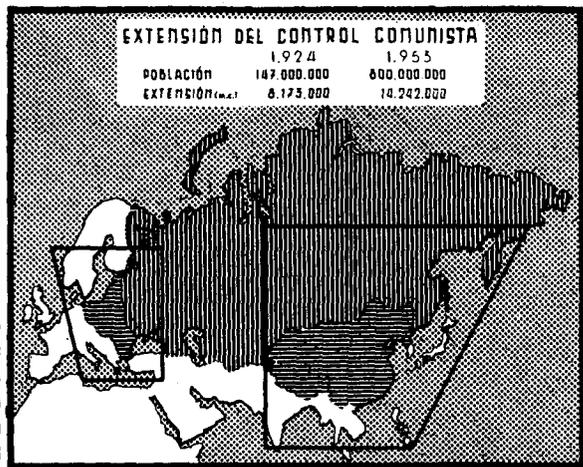
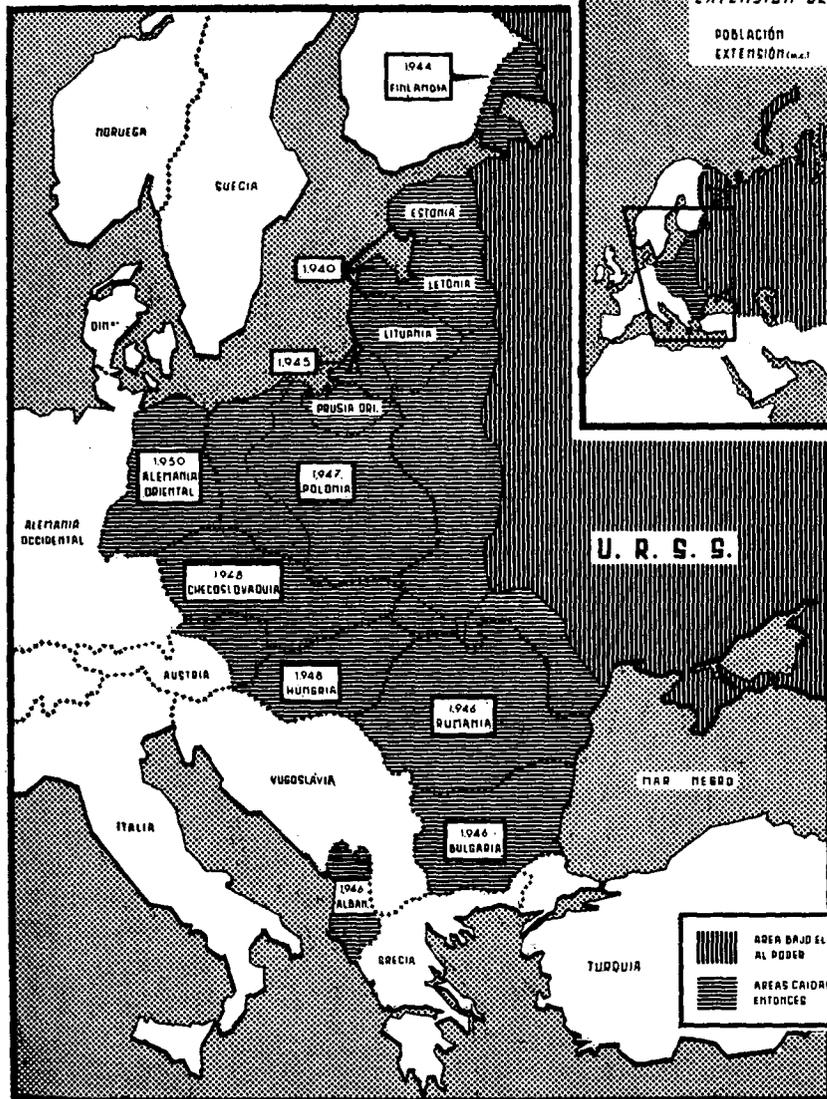
Las posiciones dialécticas personalizadas en Burnham y Kennan no eran meramente académicas o doctrinales, ya que Burnham encontró valedores en los medios políticos del partido republicano, y del mismo modo la interpretación de Kennan influyó poderosa y decisivamente en la construcción de lo que más tarde había de rotularse con la denominación de política de contención o sistema de la diplomacia total.

La victoria de Eisenhower parecía implicar el fortalecimiento y la reactualización de la tesis de Burnham. El entonces candidato a la presidencia y hoy inquilino de la Casa Blanca decía en un discurso de propaganda, pronunciado en Detroit el 24 de octubre de 1952, que no se consideraba como prisionero de la Historia, aun cuando de la misma retiraba esta provechosa enseñanza: vacilar, dudar, apaciguar, equivale a incrementar el apetito ansionista del dictador soviético y constituye, en definitiva, una especie de invitación a la guerra. Eisenhower, con simbólica insistencia, decía, en los meses de su intensa propaganda electoral: «Debemos atenernos a una lección de tipo vital: vacilar, apaciguar, aplacar, significa únicamente incitar a una guerra, a una guerra extensa y sangrienta», e invocaba la frase del senador Vandenberg, a tenor de la cual el apaciguamiento no es el camino que conduce a la paz, sino que equivale a rendirse a plazo fijo. Más tarde, en su Mensaje inaugural (2 de febrero de 1953), Eisenhower afirmaba que entre los años de 1945 y 1953 los Estados Unidos habían registrado experiencias que constituían para Norteamérica motivos de aleccionamiento, y entre

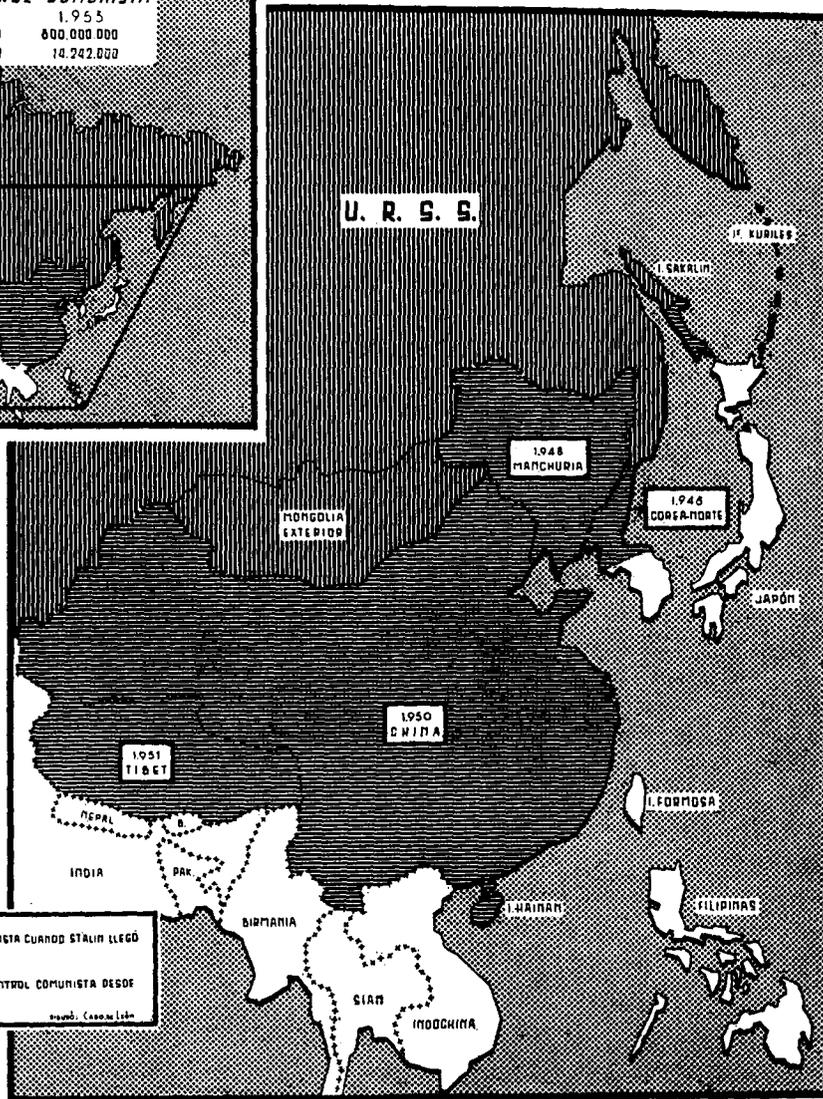
EXPANSIÓN DEL MUNDO COMUNISTA BAJO STALIN

LAS ADQUISICIONES DESDE EL AÑO 1924

EN EL OESTE



EN EL ESTE



 AREA BAJO EL PODER COMUNISTA CUANDO STALIN LLEGO AL PODER
 AREAS CAIDAS BAJO EL CONTROL COMUNISTA DESDE ENTONCES
Mapa: C. G. de L. de

tales enseñanzas destacaba Eisenhower la siguiente: «Hemos aprendido cómo el mundo libre no debe permanecer en una posición de tensión paralizante; persistir en semejante táctica vale tanto como conferir al agresor el privilegio de elegir la hora y el lugar adecuado, a fin de inferirnos daño, sin gran sacrificio por su parte.» Tal propósito de enmienda sólo podía ser alcanzado apoyando la política internacional norteamericana sobre bases normativas de acción, claras y precisas, y entre ellas destacaba Eisenhower la siguiente: «No debemos jamás asentir a la esclavización de los pueblos porque ella pueda proporcionarnos ventajas. Yo pediré posteriormente al Congreso que vote una resolución conjunta dando a entender claramente que este Gobierno no reconoce compromisos contenidos en acuerdos secretos, concluidos en el pasado con otros Gobiernos, que posibilitem esta suerte de esclavización.»

El propósito presidencial, así enunciado en términos generales e imprecisos, generó muchas apostillas y dió pie a la formulación de muchos reparos. Algunos dedujeron que Eisenhower condenaba genéricamente y consideraba como inoperantes los acuerdos secretos concluidos en Teherán, Yalta y Potsdam; tal exégesis, conocida que fué en los medios europeos, fué considerada desde esta orilla del Atlántico como peligrosa, y a la misma se oponían reparos concluyentes y sustanciales.

La anterior versión de las palabras de Eisenhower no parece arbitraria; quienes la respaldaban alegaban, en apoyo de su interpretación, algo evidente: lo que había sido insertado en la plataforma electoral del partido republicano con las siguientes palabras: «El Gobierno de los Estados Unidos, bajo la dirección republicana, repudiará todos los acuerdos contenidos en pactos secretos, como los de Yalta y Potsdam, que facilitan o ayudan a la esclavización comunista. Hará constar claramente, por medio de su más alta autoridad—el Presidente y el Congreso—que la política internacional de los Estados Unidos, entre sus propósitos pacíficos, mira hacia la genuina y deseable independencia de los pueblos cautivos.» Si era cierta esta versión, a tenor de la cual el partido republicano, a través de sus promesas electorales, se había comprometido a considerar sin fuerza obligatoria lo acordado en los citados pactos secretos, ello no debía considerarse como innovación audaz y peligrosa, ya que ese compromiso, en esencia, no equivalía a otra cosa que reactualizar el 1.º de los famosos 14 Puntos del Presidente Wilson contenidos en su histórico Mensaje de 8 de enero de 1918, en cuyo pun-

to 1.º se procedía a decretar la excomunión de la diplomacia secreta en los siguientes términos: «Acuerdos de paz concluidos abiertamente, cumplido cuyo requisito no existirán tratados internacionales privados, *de cualquier clase que sean*; la diplomacia actuará siempre franca y públicamente.» Claro está que no existe identidad entre el punto 1.º de Wilson y el postulado incluido en la plataforma electoral del partido republicano, por cuanto en esta última no se condenan genéricamente todos los tratados secretos, sino específicamente los de Teherán, Yalta y Potsdam, y aun éstos, no por ser secretos, sino por la circunstancia de que «facilitan o ayudan a la esclavización comunista», en tanto Wilson excomulgaba toda suerte de tratados secretos. Pero, en cualquier caso, la promesa de Eisenhower en su Mensaje presidencial concordaba claramente con la consignada en la plataforma electoral del partido republicano, ya que, tanto en una como en otra, no se condenaban genéricamente todos los pactos secretos, sino aquellos cuyas cláusulas facilitaban o concurrían en el sentido de alcanzar la esclavitud de los pueblos. Así, se posibilitaba la edificación de una política internacional bipartita, por cuanto, en principio, republicanos y demócratas estaban acordes en la excomunión citada.

Pero todo esto se alteró sustancialmente cuando Eisenhower, cumpliendo lo prometido, presentó el 20 de febrero de 1953 su proyecto de Resolución conjunta, concebida en los siguientes términos: «Considerando que en el curso de la segunda guerra mundial representantes de los Estados Unidos, en el curso de conferencias secretas, participaron en varios acuerdos o convenios concernientes a otros pueblos, y

»Considerando que los dirigente del partido comunista soviético que hoy controlan a Rusia, en violación de la clara intención de esos acuerdos y convenios, han sujetado a pueblos y naciones enteras al dominio del imperialismo totalitario, y

»Considerando que el pueblo de los Estados Unidos, fiel a sus tradiciones y legado de libertad, nunca asentirá a cuanto implique esclavización de un pueblo, y

»Considerando indicado que el Congreso se una al Presidente en el sentido de dar expresión a los deseos y esperanzas del pueblo de los Estados Unidos.

»Por consiguiente, se resuelve: que el Senado y la Cámara de Representantes se unan al Presidente, declarando que los Estados Unidos

rechazan cualquier interpretación o aplicación de acuerdos internacionales, concluidos en el curso de la guerra mundial número dos, que han sido violados con el objeto de lograr la subyugación de los pueblos libres, y además se unen proclamando la esperanza de que los pueblos sometidos a la cautividad del despotismo soviético deben nuevamente disfrutar del derecho de autodeterminación; que deben tener nuevamente el derecho a elegir la forma de gobierno bajo la cual quieren vivir y que los derechos soberanos del *self-government* deben serles restituidos, de acuerdo con lo dispuesto en la Carta del Atlántico.»

La simple lectura de ese proyecto de Resolución conjunta induce a percibir la distancia sustancial que media entre tal Resolución y lo que era norma programática republicana. La diferencia es la siguiente: en el programa republicano se condenan esos pactos por considerar que ayudan y facilitan la esclavización de los pueblos contiguos a Rusia, en exclusivo beneficio del imperialismo soviético; es decir, que Rusia, para convertir en realidad los designios satelitizantes, no tiene necesidad de dislocar dichos pactos, ya que, según las exégesis republicanas, las disposiciones de los mismos facilitan la tarea anexionista de Rusia. De tal versión difiere medularmente la contenida en el proyecto de Resolución de Eisenhower, ya que éste no condena los pactos secretos, sino la violación de los mismos, realizada para lograr la subyugación de los pueblos libres. Esas tesis dispares inevitablemente habrían de provocar repercusiones condenatorias por parte de los senadores republicanos, y de asentimiento por parte de los senadores demócratas. Los primeros arguyen que ellos son los auténticos portadores de la ortodoxia republicana, por cuanto en la plataforma electoral del partido republicano no se condena la interpretación abusiva, por parte de Rusia, de esos acuerdos secretos, sino que se considera que éstos son de tal modo perniciosos que su articulado permite a Rusia proceder a la anexión de tales pueblos limítrofes. En otros términos: los senadores republicanos, acaudillados por Taft, condenan claramente a Roosevelt y Truman por haber sido parte en esos convenios, repudiación reflejada en el proyecto de Resolución apadrinado por Robert A. Taft y en el cual se dice: «Resuelve que la adopción de esta Resolución no implica declaración del Congreso sobre la invalidez o validez de alguna de las disposiciones contenidas en esos acuerdos o convenios.» La salvedad que va implícita en esa enmienda senatorial puede ser defendida de acuerdo con preceptos constitucio-

nales, ya que el código fundamental norteamericano estatuye que los tratados internacionales—tales como los de Yalta y Potsdam—, para ser obligatorios, precisan obtener el voto acorde de los dos tercios del Senado, y como esos convenios citados no fueron sometidos a la aprobación del Senado, la declaración de Eisenhower resulta ser innecesaria y en tal sentido resulta difícil justificar por qué se acusa a Rusia de violar acuerdos que carecen de efectividad desde el punto de vista constitucional, violación que por tal motivo carece de cuanto implique relevancia jurídica. Lo propio puede decirse de la enmienda Taft, que nos parece innecesaria, ya que no está en tela de juicio la validez o invalidez de esos pactos en el orden constitucional, ya que en este aspecto carecen en absoluto de fuerza y vigencia los convenios que, por tener la condición de secretos, no podían ser traídos a la aprobación del Senado.

Debemos advertir que ya en el curso de la campaña preelectoral Eisenhower había anunciado el propósito que le animaba de proceder a una especie de reactualización—adaptada a las presentes circunstancias—de la doctrina del no reconocimiento, formulada por Enrique Stimson el 7 de enero de 1932, y a cuyo tenor: «el Gobierno norteamericano no reconocerá tratado alguno, concluido entre China y el Japón, susceptible de afectar a los Estados Unidos o a sus ciudadanos en sus derechos e intereses en China, incluidos los de integridad territorial e independencia política, conocidos con la denominación genérica de «política de puerta abierta». «Tampoco—se agregaba—reconocerá Norteamérica situación, tratado o acuerdo creados por medios contrarios a los consentidos por el *Covenant* y a lo preceptuado por el Pacto de París, del cual son firmantes China, el Japón y los Estados Unidos.» Aun cuando la tesis de Stimson concuerda nominalmente con la del no reconocimiento formulada por Eisenhower, difiere de esta última por más de un motivo: 1.º Así como los Estados Unidos fueron parte en los convenios secretos de Teherán, Yalta y Potsdam, Norteamérica no había participado en los convenios concluidos por el Japón con la China del Norte, pactos que dieron nacimiento a la denominación «Gran Asia Oriental»; 2.º Norteamérica, en 1932, se apoyaba en la preexistencia de la doctrina de John Hay o «doctrina de la puerta abierta»; pero como esta doctrina tenía carácter unilateral, no podía ser alegada eficientemente respecto de acuerdos bilaterales; 3.º Stimson no pisaba terreno dialécticamente firme, ya que, en virtud de los acuerdos Lansing-Ishii de 1917, los Estados reco-

nocen «que el Japón tiene intereses especiales en China, específicamente en la zona respecto de la cual sus posesiones son contiguas», declaración que implicaba un anticipado asentimiento a la creación del Estado del Manchukuo.

La doctrina del no reconocimiento de Eisenhower, desde que fuera formulada hasta su reflejo en el proyecto de Resolución conjunta, ha sufrido una serie de podas que implicaron la atenuación de sus primitivos términos condenatorios, merma que ha provocado en parte la oposición de los senadores republicanos, opuestos a su aprobación sin el previo aditamento de enmiendas. Arguyen los discrepantes (en este caso, circunstancia curiosa, personalizados en los correligionarios de Eisenhower) que esos acuerdos secretos representan una traición a Polonia y a China, por cuanto en esos convenios de Yalta y Potsdam, por parte de Norteamérica e Inglaterra, se consiente en ceder a Rusia parte del entonces territorio polaco, las islas japonesas y determinados derechos sobre Dairen, Port-Arthur y el ferrocarril del Este chino. A ello se replica que la China nacionalista, en virtud del tratado de 14 de agosto de 1945, confirmó plenamente las concesiones de Yalta en favor de Rusia (independencia de la Mongolia exterior, declaración de que Dairen sería puerto de condominio, establecimiento de un control chino-soviético sobre Port-Arthur y administración conjunta del ferrocarril de Cahng-Chung). Cuando Rusia reconoció a Mao, en 1949, éste declaró que respetaría las cláusulas del tratado de 1945; pero al signarse el tratado de Moscú, de alianza y defensa mutua (enero de 1950), fué objeto de revisión dicho acuerdo. Ahora el Gobierno chino de Formosa, sin pérdida de tiempo, consideró indicado extraer consecuencias del proyecto de Resolución conjunta de Eisenhower, y declaró, en febrero pasado, que se reserva el derecho de reclamar indemnizaciones a Rusia por la violación, por la U. R. S. S., del tratado de 1945.

Así se van perfilando las tesis de los discrepantes; los republicanos que se niegan a votar la Resolución sin añadirle la enmienda Taft, alegan: 1.º Que la Resolución Eisenhower no está de acuerdo con la plataforma electoral del partido republicano (condenar como inoperantes los pactos secretos); 2.º Tampoco tiene presente el contenido de la resolución senatorial de marzo de 1952, que recomienda la aprobación del tratado de paz con el Japón, haciendo constar de manera precisa que condenaba todo reconocimiento, por parte de Norteamérica, de los sedi-

centes derechos rusos sobre territorios en otro tiempo japoneses o manchurianos; 3.º Se hace caso omiso de la nota anglo-franco-británica de septiembre de 1952, declarando que los acuerdos de Potsdam sólo debían tener validez para el período inicial del control, pero que, en virtud de la cláusula *rebus sic stantibus*, habían perdido vigencia. De esas alegaciones se deducía que los senadores republicanos no podían aprobar el proyecto de Resolución de Eisenhower.

Los senadores demócratas—dispuestos a votar la Resolución Eisenhower si se mantiene su redacción original—argumentan en el sentido de que si se acepta la enmienda de Taft se destruye el efecto de la Declaración propuesta por Eisenhower, ya que no tendría sentido el acusar a Rusia por la violación de un pacto que, según Taft, carece de validez. Se añadía que, caso de suscribirse la tesis de los senadores republicanos —negación implícita de validez a esos acuerdos—, se pondría en tela de juicio la razón de ser de la presencia de las tropas norteamericanas en Berlín y en Viena. Argumentación demócrata no carente de relevancia, por cuanto un tratado, constitucionalmente obligatorio, puede ser violado, pero esa conculcación no puede darse respecto de un convenio constitucionalmente inexistente.

En la Resolución de Eisenhower hay una mención final que no ha sido debidamente valorada y que, a nuestro entender, no puede ser silenciada. Dice Eisenhower, en su proyecto de Resolución, que debe reconocerse a esos pueblos esclavizados el derecho a determinar libremente la forma de gobierno bajo la cual quieren vivir y los derechos soberanos de *self-government*, «de acuerdo con lo dispuesto en la Carta del Atlántico».

Ahora ya no se mencionan acuerdos secretos, respecto de cuya vigencia y carácter obligatorio puede polemizarse ampliamente, sino un convenio del cual Rusia es parte y que, por tanto, está obligada a cumplir lo que allí se estipula. La Declaración de la Naciones Unidas de 1.º de enero de 1942, en su párrafo primero, dispone que sus signatarios—Rusia, entre otros—se adhieren a la Carta del Atlántico de 14 de agosto de 1941, en cuyos apartados 1.º, 2.º y 3.º se estipula que no se desean modificaciones territoriales que no estén de acuerdo con los deseos libremente expresados de los pueblos interesados, y se añade que los contratantes respetan el derecho de todo pueblo a elegir la forma de gobierno bajo la cual quieran vivir, y desean que sean reintegrados en sus dere-

chos soberanos y en el libre ejercicio de su gobierno aquellos pueblos que hayan sido privados de tales beneficios por la fuerza. Podía, por tanto, Eisenhower no hacer mención expresa de acuerdos secretos, constitucionalmente inoperantes, y referirse, en cambio, a las estipulaciones de la Carta del Atlántico, incluídas en un tratado público y vigente, haciendo saber que los Estados Unidos, ateniéndose a esas disposiciones, consideran como jurídicamente condenables las violaciones, por parte de Rusia, de la integridad territorial y de la independencia política de los pueblos satélites, y, como se hace constar en la Resolución, «proclaman la esperanza de que los pueblos subyugados a la cautividad del despotismo soviético deban nuevamente gozar del derecho de autodeterminación y reconocérseles el derecho a elegir la forma de gobierno bajo la cual deseen vivir». Así planteado el problema de la política del «no reconocimiento», ésta merecería el asentimiento concorde de senadores republicanos y demócratas, ya que unos y otros asentarían a la tesis de que Rusia violó la Carta del Atlántico, y respaldarían igualmente la versión citada de que se espera y desea que los pueblos sometidos recuperen su perdida independencia. Pero la alusión, condicionada, a las cláusulas secretas implicó una indeseable consecuencia, a saber: que la primera salida de Eisenhower, con ánimo de instaurar una política internacional, ha servido para provocar la escisión en los medios senatoriales norteamericanos, engendrando el asentimiento de los verosímilmente oponentes y la oposición de los correligionarios de Eisenhower. Tal epílogo afecta a la solidez de la política exterior estadounidense, y, lejos de llevar un rayo de esperanza a los pueblos satelitizados, sembrará entre ellos la decepción, y en la misma medida hará ver a Rusia que Norteamérica no ha sido hasta el presente capaz de ofrecer un frente polémico coherente, susceptible de provocar la inversión de los términos de la «guerra fría», proporcionando a los Estados Unidos la iniciativa y sembrando la perplejidad en los medios rusos, estado de dudas que, si siempre es pernicioso, aún lo resultaría más en estos momentos, en que se procede a un reajuste político engendrado por la desaparición de José Stalin.

CAMILO BARCIA TRELLES

II.-NOTAS

EL PROBLEMA DEL ESTADO MUNDIAL

El problema del Estado mundial es hoy un problema de palpitante actualidad. Además, de su solución en uno u otro sentido dependerá la suerte del género humano.

La necesidad y realización futura del Estado mundial aparece hoy para muchos espíritus como un dato de una evidencia objetiva. Pero existen algunos espíritus que se oponen a esta corriente preponderante. Unos, aun afirmando la conveniencia del Estado mundial, señalan la imposibilidad de su realización. Otros, reconociendo su posibilidad práctica, llaman la atención sobre sus inconvenientes. Entre los primeros podríamos situar a Wilhelm Sauer. Sauer nos dice (1) que el Estado mundial es una «idea reguladora» (el concepto de «idea reguladora» es creado por Kant en su *Kritik der reinen Vernunft*. Surge allí con motivo de las antinomias de la razón pura. Una «idea reguladora» es una idea que regula la conducta humana, un ideal que orienta los actos humanos, pero el cual éstos nunca podrán realizar totalmente. Los hombres pueden aproximarse más o menos a este ideal, pero sin llegar jamás a alcanzarlo, del mismo modo que la asíntota, por más que se aproxime a la recta, jamás llega a tocarla ni a confundirse con ella). Sauer, utilizando este concepto de origen kantiano, concibe el Estado mundial no como un objeto, una meta o un fin, sino como una tarea eterna y un ideal inalcanzable. Se ve, pues, que Sauer afirma la conveniencia del Estado mundial, lo valora positivamente — el Estado mundial es un ideal al que debe tender la Humanidad —, pero que, al mismo tiempo, indica la imposibilidad *a priori* de su realización. Prescindimos ahora del juicio crítico de estas afirmaciones de Sauer, porque irá implícitamente contenido en la parte constructiva de este trabajo.

Dentro del segundo grupo podríamos encuadrar a Carl Schmitt en su última posición. El Estado mundial es posible. Una poderosa corriente nos empuja hacia él, y son muchos, la mayoría, la casi totalidad de los

(1) *Völkerrecht und Weltfrieden*, W. Kohlhammer Verlag, Stuttgart, 1948, págs. 187 y ss., 190 y 193; *System der Rechts- und Sozialphilosophie*, 2. Aufl., Verlag für Recht und Gesellschaft Ag. Basel, 1949, págs. 10, 274 y s

hombres, la que lo considera como algo evidente hacia lo cual marchamos. Pero el Estado mundial—continúa Schmitt (2)—no es una consecuencia del espíritu cristiano, sino de la mentalidad técnica. Es algo que la técnica reclama como necesario. Además, el Estado mundial conduciría a una planificación total—económica, social y política—de la Humanidad. El Estado vencedor en una guerra mundial instauraría el Estado mundial y llevaría a cabo una planificación total de la Humanidad, según sus propias ideas (3). El Estado mundial ofrece incluso la posibilidad de que el género humano acuerde y ejecute un suicidio colectivo (4). Por todos estos inconvenientes sumamente graves y peligrosos, debe eludirse la alternativa del Estado mundial y buscarse la de una coexistencia de «grandes espacios», es decir, de unidades políticas más extensas que los Estados actuales, que engloban a varios de éstos, tales como la India, China, la Commonwealth, Europa, el bloque de los pueblos árabes, el mundo hispánico (5). También aquí prescindiremos del juicio crítico, que se expresará más adelante, de un modo indirecto, en la parte constructiva de este trabajo.

Ningún Estado es totalmente autárquico. Por eso no puede vivir en un absoluto aislamiento. Cada Estado tiene que relacionarse con los demás para recibir aquellos bienes naturales, económicos, técnicos y culturales de toda índole que no posee o posee en cantidad insuficiente y dar todos aquellos que posee en exceso. Estas relaciones interestatales están sometidas al Derecho, al Derecho natural y al Derecho positivo internacional. Pero ¿quién se encarga de garantizar el cumplimiento del Derecho internacional, de restaurarlo una vez que ha sido violado? El Estado interesado en ello—respondieron nuestros teólogos—, el Estado que ha sido víctima de la violación. El Estado que ha sufrido una *injuria*, es decir, que ha sido atacado en uno de sus derechos, puede llevar a cabo una guerra contra el agresor para obtener la reparación de la *injuria* y la restauración del orden jurídico perturbado. Esta guerra es una guerra justa. El Estado que la lleva a cabo actúa como juez, y la guerra justa es como la ejecución de una sanción.

Esta solución de nuestros teólogos es una solución teóricamente irrefutable, pero prácticamente insatisfactoria, como lo demuestra la experiencia. En primer lugar, nos encontramos aquí con la anomalía, que no se admitiría en el campo del Derecho interno, de que un mismo sujeto sea al mismo tiempo juez y parte. En segundo lugar, cuando el Estado agresor sea más fuerte que el Estado agredido, no se podrá obtener la reparación de la *injuria* ni la restauración del orden jurídico perturbado. Los Estados débiles quedarán, en el terreno práctico, a merced del arbi-

(2) *La unidad del mundo*, Ateneo, Madrid, 1951, pág. 17. Conferencia pronunciada en Madrid y en Santiago de Compostela.

(3) *Ob. cit.*, pág. 22.

(4) *Ob. cit.*, pág. 32.

(5) *Ob. cit.*, págs. 23 y s.

trio y de las violencias de los Estados poderosos. Y, sin embargo, si no existe un poder superestatal, aquélla es la única solución posible.

No se piense, por lo que acabamos de decir, que emitimos un juicio de valor negativo sobre nuestros teólogos. Por el contrario, sentimos hacia ellos una profunda admiración. Dos nombres queremos destacar: Vitoria y Suárez: Vitoria ha sido el fundador del Derecho internacional. Poseía una magnífica objetividad y honradez intelectual. Nuestro teólogo sabía que el amor a la verdad no está reñido con el patriotismo, y que por reconocer y enseñar la verdad jamás se perjudica a la patria. No se olvide que fué precisamente en aquel momento cuando fuimos políticamente más poderosos. Vitoria era un espíritu abierto que dió un concepto verdadero de la comunidad internacional, más amplio que el estrecho concepto de la Edad Media. Suárez fué quizás el más grande filósofo general y filósofo del Derecho que ha producido España. Nos ha brindado un concepto de la comunidad internacional perfecto, más detallado, concreto y redondeado que el de Vitoria, al cual nos referiremos más adelante. Pero para valorar adecuadamente la doctrina de nuestros teólogos es preciso considerar la situación histórica en que fué creada.

Nuestros teólogos se encontraron con que la Cristiandad medieval había dejado de ser una realidad histórica. Su unidad se había roto. El poder del Emperador no era un poder efectivo, sino un mero símbolo, una simple supervivencia histórica. Por eso se explica que nuestros teólogos negaran el poder político del Emperador y el Papa. Pero, además, se encontraron con una nueva realidad histórica: *lo Stato*, el Estado moderno. Es a comienzos de la Edad Moderna, en Europa, cuando surgen esos nuevos hechos históricos que llamamos naciones y Estados nacionales. España, Francia, Inglaterra, son buenas pruebas de ello. En esta situación histórica, nuestros teólogos ya no asignan a la comunidad internacional un fundamento confesional, sino un fundamento de Derecho natural. La división del universo político medieval en un pluriverso político, sin la existencia de un poder superestatal, hace que la solución ya expuesta, dada por nuestros teólogos al problema de la ejecución y garantía del Derecho internacional—el Estado interesado o víctima de la *injuria* es el encargado de ejecutar el Derecho, llegado el caso, mediante la guerra—, haya sido la única solución históricamente posible. Pero ya hemos observado que si esta solución es totalmente irreprochable en el plano teórico, no es, en cambio, satisfactoria en el plano práctico. Hoy, cuatro siglos después, la situación histórica es radicalmente distinta y ha de buscarse una solución que sea a la vez satisfactoria en ambos planos.

Un breve análisis de la situación histórica actual nos pone de relieve en ella los siguientes elementos. En primer lugar, una crisis del Estado moderno. En segundo lugar, un extraordinario desarrollo de la técnica,

un extraordinario progreso en los medios de comunicación y de información, que ha reducido en una proporción inimaginable, hasta hace poco, las dimensiones espaciales y temporales, relativizándolas y llegando incluso a modificar las categorías habituales de espacio y tiempo. Piénsese en los aviones supersónicos y a reacción, en la radio y en la televisión. En tercer lugar, la civilización occidental ha conquistado el globo, creando una unidad espiritual semejante a la que creó el Imperio romano en el mundo antiguo. Estas condiciones históricas hacen posible por primera vez que se cree un poder superestatal mundial dotado de efectividad. Llegó la hora de intentar la organización de este poder superestatal. Los nuevos progresos de la técnica, especialmente en los medios de comunicación y de información, han reducido las dimensiones de nuestro planeta a las de un patio de vecindad. Están hoy más próximas Nueva York y Londres que lo estaban en otras épocas París y Londres. Es preciso desterrar una visión estrecha y miope, que sólo ve el horizonte que se divisa desde el campanario de su pueblo. El poder estatal mundial vendría integrado, en primer lugar, por un cuerpo de jueces que juzgaría de todos los litigios entre Estados. No dependería de la voluntad de los Estados someter sus litigios al juicio del tribunal internacional, sino que los sometería todos de un modo forzoso y obligatorio. Las sentencias del tribunal internacional deberían ser ejecutadas no por los Estados, sino por fuerzas propias de la comunidad internacional. Existiría, pues, junto al poder judicial internacional, un poder ejecutivo internacional, encargado de la ejecución de las sentencias de aquél y del mantenimiento del orden en las relaciones interestatales y dotado de fuerzas propias, una especie de policía internacional, para cumplir esta misión. Pero los convenios, los pactos, los tratados, las conferencias internacionales no son suficientes para regular de un modo total y pleno las relaciones internacionales, por lo cual sería necesario un poder legislativo, integrado por una o dos cámaras, que llevase a cabo la regulación completa de dichas relaciones. Llegamos así a la construcción de un Estado mundial. Este Estado tendría una estructura federal. Ya el gran jurista y sociólogo Maurice Hauriou se había pronunciado (6) por un Estado mundial federal. No se tema, pues, una absorción por el Estado mundial. El Estado mundial no viene a destruir, sino a conservar, no a establecer la uniformidad del mundo, sino a instaurar su unidad. Las peculiaridades nacionales tendrán que ser respetadas y gozar de autonomía: la variedad de personalidades nacionales enriquece la comunidad internacional. Tampoco debe temerse una planificación total de la humanidad. Como hemos visto, el Estado mundial debe limitarse a la solución de los litigios y a la regulación de las relaciones interestatales. Todas las cuestiones de política interior, todas las relaciones de Dere-

(6) *Principios de Derecho público y constitucional*, trad. de C. Ruiz del Castillo. Ed. Reus, Madrid, 1927.

cho interno deben ser resueltas y reguladas por los Estados miembros, es decir, por los Estados actuales. Aquella planificación total de la humanidad sólo se produciría si se llegase al Estado mundial a través de la victoria bélica de un Estado que profesase una concepción socialista, por ejemplo, el triunfo de la U. R. S. S. en una contienda mundial. Pero no es ésta la solución que propugnamos aquí.

Ya hemos visto antes que el progreso de la técnica en los medios de comunicación e información es una de las condiciones históricas actuales que hace posible por primera vez el establecimiento del Estado mundial. En otras épocas históricas, comienzos de la Edad Moderna, por ejemplo, el estado de la técnica, aparte de otros factores, no permitía el establecimiento de un poder mundial efectivo. Hoy, algunos autores pensaron que Mao Tse Tung no lograría dominar la inmensa China, dada su extensión territorial y los obstáculos naturales que separaban y aislaban algunas partes y ciudades de su inmenso territorio. Pero los hechos vinieron a dar rotundo mentís a estas opiniones. Los nuevos medios técnicos, la radio, permitieron transmitir órdenes y controlar ciudades y partes del territorio separadas por desiertos y centenares de kilómetros.

La extensión de la civilización occidental a todo el globo ha producido una unidad espiritual del género humano que posibilita y facilita la instauración del Estado mundial. Esta unificación del mundo por la civilización occidental cumple una misión providencial, como observa Arnold Toynbee, semejante a la que cumplió el Imperio romano con su unificación del Mundo antiguo respecto a la propagación del Cristianismo.

El Estado mundial es una consecuencia remota del Derecho natural. La unidad de naturaleza y de especie en el hombre hace que la humanidad forme una unidad específica, moral y, como decía ya Suárez, cuasi política. Si todavía no formó una unidad política, es porque hasta esta época no se han dado todavía las condiciones que la hacen posible. Pero el Estado mundial no es sólo un corolario remoto del Derecho natural, sino también del Cristianismo. Según éste, todos los hombres son hermanos, porque todos son hijos de Dios. Además de esta fraternidad humana que nace de la común paternidad divina, existe una fraternidad carnal de todos los hombres, por descender todos, según el relato del Génesis, de una pareja común: Adán y Eva. Luego, según el dogma de la Redención, Cristo vino a redimir no a un pueblo o una clase de hombres determinada, sino a todo el género humano. En el Concilio de Trento se estableció como materia de fe que todo hombre recibe la gracia necesaria para salvarse. Por último, en la *Parusía*, Cristo tampoco vendrá a juzgar a un pueblo o una clase determinada de hombres, sino a todos los hombres. La Iglesia ha sido siempre, desde sus comienzos, universal, al menos en tendencia. La importancia concedida siempre a las misiones es una manifestación bien clara de esa tendencia a la universalidad.