

EL PACTO Y LA CARTA: UN PARANGON ESCLARECEDOR

Algunos de los que se han ocupado de este problema en el pasado han escrito: "¿cómo se puede comparar el Pacto de la Sociedad de Naciones con la Carta de las Naciones Unidas?" La respuesta es sencilla: no se puede. El Pacto de la Sociedad de Naciones fue un instrumento de paz que se creó en un momento de crisis y que se rompió en un momento de crisis. La Carta de las Naciones Unidas es un instrumento de paz que se creó en un momento de crisis y que se ha mantenido en pie en un momento de crisis.

CÓMO LA HISTORIA SE REITERA Y SE RENUEVA

El enunciado de este trabajo, deparará al lector, un anticipo escueto de los propósitos que animan a quien redacta estas líneas. Espero que el lector no deduzca del rótulo de este artículo, que nos anima el propósito de ofrecer un balance de lo realizado por la Organización de las Naciones Unidas a lo largo del cuarto de siglo transcurrido, a contar del día en que el citado organismo internacional iniciará su protagonismo, abrigando, en ese período inicial, la esperanza de extender los posibles frutos de su actuación a los cinco mundos y a los siete mares fundamentales, en cuanto organismo encauzador de los problemas internacionales, inspirados tales propósitos, en anhelos de paz, seguridad y justicia.

Veamos si es posible ofrecer al que leyere una adecuada versión de los propósitos que en estos instantes nos animan. Tanto en lo que atañe al Pacto de la Sociedad de las Naciones, como en lo que concierne a la Carta de las Naciones Unidas, ambos se nos ofrecen en cuanto portadores de notas, en lo que hace relación, primero a su proceso genésico y posteriormente a su actuación; unas veces coincidentes y en otras ocasiones discrepantes.

Común denominador, indistintamente asignable a las dos mencionadas Organizaciones internacionales, podría ser el siguiente: ambas hacen acto de presencia en la inmensa órbita de la política internacional, subsiguientemente a dos guerras, virtualmente universales, la primera de 1914 a 1918 y la segunda de 1939 a 1945; ahora bien, la anterior apreciación no excluye la existencia de una nota diferencial, en el sentido de que la guerra europea número uno se inicia con el precedente de cuarenta y cuatro años de paz, a lo largo de los cuales el mapa político y territorial de las naciones europeas,

permaneciera prácticamente inalterado, en tanto el segundo conflicto armado se inicia en una Europa, articulada a través de lo preceptuado en el Tratado de Versalles de 28 de junio de 1919 y que difiere visiblemente de aquella otra alcanzada por los años de la denominada «paz armada», de más duración que la relativa a la existente entre las dos guerras europeas, es decir, el período histórico que arranca de 1918 y llega hasta 1939, lo que equivale a cuarenta y cuatro años de paz armada y veintiuno, la concerniente a la Europa llamada de entreguerras.

Otra nota diferencial: el Pacto de la Sociedad de las Naciones fuera realidad, gracias, en gran medida, a la presencia y acción del presidente Wilson, registrándose así la primer experiencia, de lo que algunos ilusionados exegetas, señalaban como sepelio de lo que había inspirado la política internacional norteamericana, desde que el presidente Washington diera a conocer su Mensaje de Adiós (17 septiembre 1796), hasta el año de 1920: el aislacionismo norteamericano, como norma constante de su política internacional. La verdad fue que todo aquel pronóstico optimista, habría de convertirse en la trascendente ausencia de Norteamérica, que tras haber signado el Pacto de la Sociedad de las Naciones, tropieza con la oposición del Senado, denegando su aprobación al *Covenant*, asentimiento que constituía trámite constitucional previo, para que el presidente de los Estados Unidos pudiera ratificar el citado Pacto. Se registra además otra ausencia, no menos trascendente que la anteriormente citada, la de Rusia, aun cuando ésta había sido precedida, por la signatura de una paz separada—la de Brest Litowsk—que implicaba la consagración de la defección moscovita. No estará de más señalar que el mencionado alejamiento ruso-norteamericano, constituía eco, a distancia, de la defección a cargo de las dos citadas naciones; Norteamérica promulgando, en tiempos de paz, dos leyes de neutralidad 31 de agosto de 1935 y 1 de mayo de 1937, fortalecidas, ambas disposiciones legales, por la Declaración de Panamá de 3 de octubre de 1939, concluida a iniciativa de los Estados Unidos y que equivalía a transformar en intercontinental, la citada neutralidad interna de los años 1935 y 1937. Rusia signando con Alemania nazi el Pacto de no agresión de 23 de agosto de 1939, concluyendo una recíproca neutralidad y posteriormente, el de 28 de septiembre de 1939, concertando el Acuerdo, que, en su apartado 2, consagraba lo que entonces se denominara el cuarto repárto de Polonia; los tres primeros repartos, de los cuales se beneficiaran Austria, Prusia y Rusia, se consumaran, en 1772, 1793 y 1795.

Las dos citadas grandes Potencias (Rusia y Norteamérica) que aspiraban a practicar una política de neutralidad respecto del segundo conflicto europeo, vieran malogradas sus inclinaciones marginalistas, por dos agresiones, la nazi respecto de la U. R. S. S. y la nipona sobre Puerto Perla, ambas habían considerado posible—supuesto increíble—practicar una política internacional de inhibición, a lo largo de la segunda guerra europea, una y otra olvidando o, acaso, desconociendo, como Alexis de Tocqueville, predijera en 1835 (año de la aparición de su obra *De la Democratie en Amerique*), lo que estaba contenido en las siguientes palabras: «Hay actualmente sobre la tierra dos grandes pueblos, que partiendo de puntos diferentes, parecen adelantarse hacia la misma meta: son los rusos y los norteamericanos»... «Su punto de vista es diferente, sus caminos son diversos; sin embargo, cada uno de ellos parece llamado, por un secreto designio de la Providencia a sostener un día en sus manos, los destinos de la mitad del mundo». Esa visión profética del pensador francés, puede incluso considerarse como un lejano anticipo de algo que habría de significar una trascendente alteración en el proceso dinámico de la política internacional, experiencia histórica, inédita, al menos a nuestro entender: la aparición de dos superpotencias en la escena internacional. Conviene no desdeñar lo que implica tal advenimiento, si se tiene en cuenta, que ambas naciones han sido, si no ideadas, cuando menos construidas, más o menos acertadamente, a escala continental. Esa indiscutible culminación, referida a lo registrado en el actual período posbélico, vióse además favorecida por la circunstancia de que la vieja Europa, continental e insular, hasta entonces y a lo largo de cuatro siglos, había encarnado un visible protagonismo en la política internacional, incluso a escala universal, de cuyo privilegio se viera despojada visiblemente, primero a partir de 1920 y después, y aun más acentuadamente, a contar del año de 1945, ocaso generado por dos circunstancias permanentes; de un lado, disparidad plurisecular entre la isla y el continente y de otro, la obsesión padecida por la Europa de la tierra firme, en el sentido de adentrarse en contiendas armadas, reputadas como indiscutiblemente internacionales, cuando en realidad, tales guerras, respondían a la condición de pugnas civiles, o, si se prefiere, a la clase de contiendas de tipo parroquial y es así como la Europa continental, no logrará encontrarse a sí misma y ello también explica satisfactoriamente, de qué modo Inglaterra, practicando un insularismo, geopolíticamente extraño y sorprendente, pudo actuar como árbitro aprovechado respecto de las desavenencias registradas en la tierra firme del viejo mundo europeo.

Si, a nuestro parecer, incurren en error, quienes respaldan tajantemente, el *slogan*, a cuyo tenor, la historia se repite, la precitada disconformidad no es óbice para que admitamos como adecuada la aseveración, a cuyo tenor, separadas en el orden del tiempo, más o menos acentuadamente, se nos muestra la semejanza de lo registrado, a través de dos experiencias históricas, alejadas entre sí. Pensemos en lo que ocurriera en el seno de la OTAN, en el mes de diciembre de 1970; los miembros que la integran dispensarán preferente atención, entre otros problemas, al de la presencia naval rusa en aguas del Mediterráneo, cada vez más persistente e incrementada; tal aparición, si bien preocupa en las altas esferas del Pacto del Atlántico, no debe causarnos sorpresa, habida cuenta de que una geocracia (caso de Rusia) a medida que gana en extensión y en fortaleza, propende, casi irremediablemente, a buscar en el mar, el adecuado complemento a su omnipotencia. Una experiencia semejante, entre otras que pudieran ser aducidas, nos fuera brindada por el Kaiser Guillermo II, cuando, con ocasión de la botadura del acorazado «Witelsbach», respaldara una profecía, a medio de una afirmación trascendente, al decir: *Unsere Zukunft liegt in der See* («Nuestro porvenir está en el mar»). La mencionada apreciación precisa ser valorada, no específicamente, sino en cuanto propósito firme de iniciar una política internacional, desemejante a la propugnada y practicada por el Canciller de Hierro, ésta última de índole conservadora y quietista («Toda la cuestión de Oriente no vale los huesos de un granadero de la Pomerania») y eliminada categóricamente por el emperador, al erigirse en patrocinador decidido de la denominada *Weltpolitik*, que implicaba actividad acusada de Alemania respecto del colonialismo, especialmente referida al continente negro, aun cuando se propugnaba al logro de la presencia alemana a lo largo y a lo ancho del mundo y en el área de los siete mares fundamentales.

Actualmente el creciente protagonismo moscovita, sobre las aguas del mar latino, no debe causarnos sorpresa, si tenemos en cuenta lo que nos aleccionan determinados capítulos, integrantes de lo que fuera política internacional rusa y de modo especial, la que subsiguiera al Congreso de Berlín de 1878, en cuya reunión los animadores del paneslavismo cosecharán un decepcionante epílogo, fruto de la acción concorde, desplegada por el Canciller de Hierro y Lord Beaconsfield. En los años que subsiguieran a la clausura del precitado Congreso, Rusia opera un tajante cambio de rumbo, en lo concerniente a la articulación de su política internacional, orientándose hacia la inmensidad del mundo amarillo, embarcándose en la práctica de una política

internacional, que registra alteraciones, referidas pluralmente, en determinadas ocasiones, al fondo y a la forma y si, como hemos intentado probar, las decepciones cosechadas por los exaltadores de la inclinación, paneslava y ortodoxa a la vez, constriñen a Rusia a dirigir su mirada hacia el Extremo Oriente, en la actualidad, aparece obturada la ruta, que otrora llevara a Rusia a la inmensidad del continente amarillo y ello por la actual presencia de una China coherente políticamente y discrepante respecto de Rusia, dispuesta a defender su integridad territorial, todo ello sin desdenar la consideración de que en Pekín se abre paso un nacionalismo, que, con su irradiación, pudiera implicar, la aspiración a vindicar territorios antes anexionados por Rusia. En cualquier caso, todo parece inducirnos a considerar como evidente, que la U. R. S. S., respecto de China, deberá inclinarse cautamente por la puesta en práctica de una política internacional defensiva, respecto de Pekín y si después del Congreso de Berlín pasamos a registrar las inclinaciones panasiáticas de Rusia, no parece inadecuado suponer que Moscú esté dispuesto a practicar la acentuación de su protagonismo en el Mediterráneo, en alguno de cuyos sectores, su actual presencia, coincidente con el incremento del efectivo de sus fuerzas navales, nos da a entender, que no se trata de algo accidental, reversible o anulable, sino de un protagonismo, concebido a medida de una auténtica constante histórica y si alguien nos tildara de alarmistas— inclinación que nunca se incluyera entre nuestras preferencias—, permítasenos remitir a quienes pudieran tildarnos de derrotistas, a lo que significan las reacciones dialécticas, firmes y dialécticamente contundentes, que se han abierto paso en el seno de la O. T. A. N. en su citada reunión de comienzos de diciembre de 1970.

De lo que antecede, parece deducirse que las normas de política internacional, aun aquellas supuestamente portadoras de permanencia evidente, pueden verse alteradas y pasar a la condición de impracticables. Recuérdese a este efecto, cómo en la Rusia zarista, pugnaban por abrirse paso dos tendencias, que explicaban la aparición de la política internacional rusa de índole pendular. Sobre tales extremos escribíamos, algo que no ha perdido actualidad, en cuanto a su calidad de principio normativo, lo que sigue: «Se ha dicho, Rusia es en ocasiones, una potencia europea, con intereses en Asia, y en coyunturas, una potencia asiática, con proyecciones en Europa;— es decir, que se trata de una política internacional pendular, que a impulso de las circunstancias, va unas veces de Europa al continente amarillo y viceversa. En el idioma ruso hay dos palabras que reflejan esa tendencia alternativa: Zapad-

nichestvo (Occidentalismo) y Vostochnichestvo (Orientalismo). Rusia sería como un Dios Jano, con dos facies; mientras la una vela, la otra descansa: esta doble manifestación, tiene incluso su reflejo en la trayectoria de la política nacional rusa; la Rusia liberal-mesocrática y democrática, era occidentalista, porque consideraba que la inclinación asiática, sería portadora del despotismo; la otra Rusia, la de la reacción, la absolutista, sentía la atracción del mundo mónico; los occidentalistas eran eslavófilos, ortodoxos y querían instalar la Sede Ortodoxa en Constantinopla; los orientalistas, tenían su vista puesta en Asia. Recorriendo la historia del siglo XIX, se puede apreciar la existencia de esa política pendular, que unas veces mira a Constantinopla y otras a Vladivostok». Lo que antecede, fuera escrito en 1953 (Camilo Barcia Trelles, *El problema de la unidad del mundo posbélico*, San Paulo, 1953, página 323), pero desde entonces cabe preguntarse si el dios mitológico Jano, ha perdido una de sus facies, la que miraba hacia el Extremo Oriente y consecuentemente se ha malogrado aquel derecho de opción, que se ofrecía a Rusia, a partir de la segunda mitad del siglo XIX.

II

EL ATLÁNTICO ENTRA EN ESCENA

Expuesto lo que antecede, tornemos al análisis del problema concerniente al Pacto y a la Carta.

En cuanto remoto antecedente de la Carta de las Naciones Unidas, se ha citado la denominada Carta del Atlántico, signada, en dicho mar, por Franklin Delano Roosevelt y Winston Churchill, los cuales estimarán oportuno dar a conocer «ciertos principios, sobre los cuales fundan sus esperanzas en porvenir mejor para el mundo y que son comunes a la política nacional de sus países respectivos». Como puede apreciarse, se registra aquí una alusión a un impreciso futuro, que si algún día se transformase en realidad, podría registrar la aplicación de los principios, que se enumeran, seguidamente a lo largo de ocho apartados. No se registra en la citada Carta del Atlántico, alusión específica a lo que, andando el tiempo, habría de ser la Carta de las Naciones Unidas, silencio por otra parte explicable, si se tiene en cuenta que uno de los signatarios de la Carta del Atlántico, Roosevelt, era presidente de

un Estado neutral, ya que, signada la citada Carta del Atlántico, el 14 de agosto de 1941, Norteamérica no se declaró beligerante hasta cuatro meses después, el 8 de diciembre de 1941, como consecuencia de la agresión nipona, desencadenada sobre Pearl Harbour. Hasta entonces Roosevelt había actuado como instigador de la Declaración de Panamá, de 3 de octubre de 1939, por la cual, los Gobiernos de las Repúblicas Americanas, «ratifican su posición de neutrales en el conflicto que convulsiona a Europa en la guerra actual», agregando que «nada puede justificar que los intereses de los beligerantes, prevalezcan sobre los derechos de los neutrales» y ello aconseja «la demarcación de una zona de seguridad, que comprenda todas las rutas marítimas normales, que sirven de comunicación y de intercambio entre los países de América». En relación con el anterior problema, parece oportuno recordar, que Roosevelt ideara y sancionara las leyes votadas por el Congreso y promulgadas por Roosevelt, el 31 de agosto de 1935 y el 1 de mayo de 1937, la primera declarando la neutralidad *a priori*, respecto de guerras internacionales que pudieran estallar en Europa y la segunda, concerniente a la misma declaración de neutralidad, referente a las guerras civiles—como era el caso de España, en guerra, cuando la segunda ley de neutralidad había sido promulgada—. Las dos citadas disposiciones pueden considerarse, como la última manifestación de la política internacional, inspirada en un sistema de inclinación aislacionista, respecto de conflictos bélicos extra-americanos y cuyos albores pueden situarse en el «Manifiesto de Adiós» del presidente Jorge Washington, de 17 de septiembre de 1796, manifiesto que algunos apologistas de la política internacional norteamericana, bautizarán con la denominación, un poco desorbitada, de Biblia de la política internacional estadounidense.

La circunstancia de que al ser firmada la mencionada Carta, uno de los signatarios, Inglaterra, perteneciera al campo beligerante, y el otro, Estados Unidos, perdurase atenido a su condición de neutral, no parece compadecerse con lo aseverado en el apartado 6.º de la Carta del Atlántico, donde se alude, específicamente, a lo que se habrá de llevar a cabo «después de la destrucción de la tiranía nazi», que se cifra en «el establecimiento de una paz, que permitirá a todas las naciones vivir seguras, en el interior de sus fronteras y garantizar a todos los hombres de todos los países, una existencia liberada del temor y de la necesidad».

Aparte consignar la advertencia que precede, nos parece oportuno hacer nueva referencia a otros extremos de los consignados en la Carta del Atlántico. No se alude, ni directa, ni indirectamente y aun menos nominalmente,

a lo que habría de ser la Carta de las Naciones Unidas y en tal sentido dicho documento no puede considerarse como antecedente de la Carta de San Francisco. Ello no obstante, se enumeran principios y normas de conducta, que parece adecuado considerar unas y otras, como base de inspiración para la construcción de la paz futura. En tal sentido deben tenerse en cuenta varios principios, que en la citada Carta se elevan a la condición de normas destinadas a servir de guía, para proceder a la debida articulación del mundo postbélico. Entre los citados principios, parece oportuno referirse a los siguientes: a) Declaración de desinterés territorial; b) Condena, no por indirecta menos evidente, de cuanto implique política internacional de anexión territorial, impuesta por la fuerza, ya que se estatuye que «las modificaciones territoriales admisibles, sólo lo serán las consentidas y libremente expresadas por los pueblos a quienes afecten; c) Reconocer a todos los pueblos el derecho a elegir la forma de Gobierno, bajo la que deseen vivir y que sean reintegrados en el goce de los derechos soberanos y en el libre ejercicio del Gobierno, a quienes hayan sido privados de tales beneficios por la fuerza; d) Apertura a todos los Estados, grandes y pequeños, vencedores o vencidos, al acceso a las primeras materias del mundo y a las transacciones comerciales, necesarias a su prosperidad económica; e) Respecto del problema obrero, mejoramiento de la condición de los trabajadores, del progreso económico y de la seguridad social.

En los cinco referidos principios es dable encontrar la articulación básica, de una renovada comunidad internacional, condenando el derecho de conquista, en cuanto ambición; reconociendo la obligación de reintegrar los territorios arrancados por la fuerza a otro u otros Estados; condenando cuanto implique cercenar o aminorar la inclinación de los pueblos a elegir libremente el sistema de Gobierno que estimen más adecuado y que constituya el fruto de una libérrima elección; es decir, una especie de inversión o contra imagen de la denominada Doctrina Breznev.

Cuando se hace alusión a lo que habrán de ser las entonces proyectadas Naciones Unidas, es en la Declaración que subsigue a la Carta citada, aun cuando, sólo se trata de una mención nominal, basándose en la consideración, de que si en la Carta del Atlántico, se propugna la defensa «de la vida, la libertad y la independencia», «así como para la conservación de los derechos humanos y de la justicia, en sus propios países, así como en las otras naciones» y «dándose cuenta de que están actualmente comprometidos en una lucha común contra las fuerzas salvajes y brutales que intentan subyugar al mun-

do) declaran que «los Gobiernos se comprometen a utilizar la totalidad de sus recursos militares y económicos, contra los miembros del Pacto *Tripartito* y sus adherentes, con los cuales el expresado gobierno está en guerra». El mencionado Pacto *Tripartito*, es el de 27 de septiembre de 1940, en el cual se reconoce, por parte del Japón «la dirección de Alemania e Italia para la creación de un orden nuevo en Europa» y a su vez «Alemania e Italia, reconocen y respetan la dirección del Japón, de un nuevo orden, en el espacio de la Gran-Asia Oriental».

Como se deduce, esos acuerdos tienden a la creación de dos grandes esferas de influencia; además—dato relevante—se estipula que el Pacto *Tripartito* no afecta a los estatutos políticos, actualmente existentes, entre cada una de las potencias contratantes y Rusia (Pacto de no agresión germano-soviética de 23 de agosto de 1939 y acuerdo ruso-alemán de 28 de septiembre de 1939, el primero estatuyendo una mutua neutralidad y el segundo consagrando lo que se denominara cuarto reparto de Polonia; lo propio puede decirse de la neutralidad recíproca, pactada entre Rusia y Japón, y que se mantuvo en vigor hasta agosto de 1945).

III.

EL PACTO, EL ARTÍCULO 21 Y LA DOCTRINA DE MONROE

Como es sabido, el presidente Wilson apoyara y definiera un nuevo régimen de solidaridad internacional, de difícil compaginación con la inclinación aislacionista norteamericana, que arranca de 1796 y llega a 1949, lo cual quiere decir que la mencionada incompatibilidad subsistía, cuando Wilson se erige en portavoz de la Sociedad de las Naciones y ello explica, según intentaremos demostrar seguidamente, las contradicciones potenciales que anidaban en el espíritu de Wilson.

En los cuatro primeros proyectos redactados por Wilson, se consignan disposiciones de evidente relevancia, así en el artículo 3.º, se estipula que los miembros de la Sociedad de las Naciones, se «comprometen a respetar y defender, contra toda agresión, la integridad territorial y la independencia política» de los Estados Miembros. El proyecto de Wilson, encerraba a la vez alcance positivo y negativo; lo primero, porque los miembros de la Sociedad

de las Naciones se comprometen a *respetar*, contra toda agresión, tanto la integridad territorial, cuanto la independencia política de los Miembros; lo segundo, habida cuenta de que los signatarios del *Covenant* se obligan a *defender* la integridad y la independencia, de los asociados, contra toda agresión. Esa plural obligación de abstención y defensa, de no hacer y de actuar, aparecería después reflejada en lo que llegó a ser el artículo 10 del *Covenant*, donde se estatuye: «Los miembros de la Sociedad se comprometen a *respetar* y a *mantener*, contra toda agresión exterior, la integridad territorial y la independencia política, de todos los miembros de la Sociedad». Una disposición tan concreta e inequívoca, no figura en la Carta de las Naciones Unidas, ya que si en el número 4 del artículo 2, se dice que los miembros de la Sociedad de las Naciones *se abstendrán*, en sus relaciones internacionales, de recurrir a la amenaza o al empleo de la fuerza, contra la integridad territorial y la independencia política de todo Estado, se consagra una obligación de no hacer, pero no se inserta un deber positivo, cual es el *defender* la soberanía y la integridad, que haya sido objeto de violación.

Reputaba Wilson al artículo citado, como constituyendo el corazón del *Covenant*, pero no sólo intrínsecamente considerado, sino habida cuenta de quien lo apoyara decididamente. En una obra por nosotros publicada («Doctrina de Monroe y Cooperación Internacional», editorial Mundo Latino. Madrid, 1931), escribíamos: «Wilson patrocina la solidaridad respecto del reconocimiento y defensa de la integridad territorial e independencia de los Estados asociados, compromiso mancomunado de adoptar medidas de sanción, de modo progresivo, partiendo de la suspensión de las relaciones comerciales con la Nación agresora y llegando, si fuera preciso, a la declaración de guerra». Así Wilson parecía inhumar el meridiano ideado por el Presidente Jefferson y cuanto implicara oponerse a una colaboración, contractual y permanente, con Europa. Del grado del universalismo de Wilson nos dan testimonio sus propios colaboradores Lansing y Miller. Lansing, tras distinguir la sólida garantía concerniente a la integridad territorial y la independencia política y la obligación de no violar, ni la primera, ni la segunda, rechaza el primero de los dos sistemas, ya que aceptarlo equivaldría a posibilitar la directa intervención de Europa en problemas específicamente americanos, sepultándose de ese modo la Doctrina de Monroe; agregaba Lansing, que la participación norteamericana en las referidas acciones coercitivas, implicaría el peligro de caer en las redes de las alianzas embarazosas,

que condenara abiertamente Jorge Washington. Miller aducía que de ese modo podían las Repúblicas hispanoamericanas convertirse en piezas de ajedrez de la diplomacia europea; tal alegación puede reputarse como eco, a distancia, de lo propugnado por el 11 Presidente norteamericano, James K. Polk, en su Mensaje de 2 de diciembre de 1845, en el cual alegaba, que la rápida expansión de los Estados Unidos (que andando el tiempo, habría de elevar a 50 el número de los 13 Estados Originarios de la Unión), añadiendo «la expansión de libres principios y nuestra grandeza en cuanto nación; atrajo la atención de las potencias europeas, encaminadas a extender a nuestro continente, la Doctrina de la *Balance of Power*, para afectar así a nuestro progreso», agregando Polk «El temor de los distintos Estados soberanos europeos, en el sentido de que uno de ellos puede llegar a ser demasiado poderoso, respecto de los demás, le ha llevado a desear ardientemente la implantación de lo que ellos denominan *Balance of Power* y no puede permitirse aplicación alguna de tal norma el continente americano, y especialmente a los Estados Unidos».

Es curioso recordar que Wilson, cuyos proyectos, especialmente el concerniente al artículo 3.º, habían determinado una reacción condenatoria, tanto por parte de Lansing, como de Miller, concuerda en cierto modo con sus objetantes, al identificar su posición dialéctica con la sostenida setenta y tres años antes por James Polk, al afirmar en su discurso ante el Congreso de Washington (11 de febrero de 1918): «Los pueblos y las provincias no deben ser objeto de mercadeo y pasar de soberanía a soberanía, como si se tratara de simples objetos o de simples peones de juego, ahora y para siempre desacreditado, *del equilibrio de fuerzas*». Ello evidencia cómo existe una constante histórica, que, a lo largo de cerca de dos centurias, respuntea la política internacional norteamericana y que se refleja en una inclinación orientada a condenar cuanto pudiera suponer apartamiento de esa norma tradicional, alimentada dialécticamente por la profesión sistemática del aislacionismo, en lo concerniente a la posición de los Estados Unidos, respecto de las complicaciones del viejo mundo europeo.

El artículo 3.º del Proyecto de Wilson, fuera calificado por el presidente norteamericano, como *The Heart of the Covenant*; tal disposición pasó a ser el artículo 10, piedra angular del Pacto, en el cual se proclama, de modo tajante, no sólo el respeto respecto de la soberanía política y la integridad territorial de los Miembros de la Sociedad, sino que se estipula la obligación

de defender, contra toda agresión exterior, las citadas integridad e independencia, de todos los miembros de la Sociedad y pese a que dicho artículo significaba una garantía para todos los miembros del Pacto, tal evidencia no lograra aminorar el grado de intransigencia, de que ofrecieran reiteradas y contundentes muestras los tozudos del aislacionismo norteamericano. Se decía que existía visible semejanza entre la Doctrina de Monroe y lo consignado en el artículo 10, de un lado, porque en la mencionada Doctrina se proclama «como un principio en el cual el derecho y los intereses de los Estados Unidos están implicados, que los continentes americanos, en razón de la independencia y libertad que han adquirido y mantienen, no pueden en lo futuro ser considerados como susceptibles de colonización ulterior, por parte de ninguna potencia europea», hacia suyo el principio de integridad territorial y de otro, que igualmente James Monroe proclama, el principio de no afectar para nada a la independencia política de los países de América, al decir «Debemos a la buena fe y a las relaciones amistosas, que existen entre los Estados Unidos y esas potencias (alusión a la Santa Alianza), que consideramos toda tentativa de su parte, encaminada a extender su sistema (político) a una porción cualquiera de este Hemisferio, como dañosa para nuestra paz y nuestra seguridad».

A la vista del proyectado artículo 3.º, sugerido por Wilson, que después pasara a figurar como artículo 10, parece adecuado deducir, que, esencialmente, lo apoyado por Wilson, encuentra, como hemos visto, visible reflejo en la Doctrina de Monroe y en éste sentido debiera aquietar las preocupaciones de los Senadores, adjetivados de aislacionistas o de filibusteros, ya que si alguna objeción podía oponerse al Mensaje presidencial de 1823, era la de que, si bien Norteamérica logró imposibilitar acciones intervencionistas de potencias europeas en el Nuevo Mundo, en realidad dicha Doctrina no ofrece garantías visibles para las Naciones situadas al sur del Río Grande, como habría de evidenciar con notoria reiteración, lo registrado a lo largo de los siglos XIX y XX, en cuyo decurso imperara el denominado «mal de América», determinado por la acción intervencionista norteamericana, padecida por las Repúblicas de ascendencia hispánica.

Cuanto dejamos expuesto, explica e incluso justifica la reacción de Wilson ante los ataques lanzados contra su proyecto de *Covenant*, por los Senadores y Representantes «irreconciliables», réplica que no fuera otra que la de

incluir en el texto de *Covenant*, lo que habría de llegar a ser el artículo 21, a cuyo extremo nos referimos más adelante.

Entre las reacciones dialécticas, provocadas por el proyecto de Wilson, merecen destacarse las de los Senadores Hitchcock, Taft, Hughes y Bryan. El primero sugería adicionar algunas enmiendas al Pacto, entre otras fórmulas el de una reserva específica de la Doctrina de Monroe; Taft demanda que se consigne otra reserva, facultando a los Estados americanos a oponerse a la enajenación de territorios americanos o transferencias de soberanía, a una potencia extranjera. Hughes refuta la tesis de Wilson, según la cual, la inserción del artículo 10 del Pacto, equivale a la universalización de la Doctrina de Monroe, arguyendo, no sin razón, que tal doctrina refleja la peculiar política internacional norteamericana y, en consecuencia solicitando que en el Pacto se incluyera, de modo específico e inequívoco, la Doctrina mencionada. Bryan critica el artículo 10, donde se garantiza el inmovilismo territorial de los Estados, incompatible con el dinamismo inherente a toda política internacional y considera que tal objeción sólo puede ser desvanecida reconociendo una doctrina que constituiría una especie de anticipo de la geopolítica del espacio vital, que años después habría de ser norma de la política nazi, y por ello, argüía así: La Sociedad de las Naciones, tiene como finalidad, el reemplazar la fuerza por la razón; debe ser, por tanto, competente para distribuir las tierras, cuando se realicen peticiones en demanda de un más amplio lugar en el mundo. Esa tesis viene a significar una especie de reedición de la doctrina norteamericana del «Destino manifiesto», impulso expansivo a cuya gravitación se debe la elevación a 50 de los 13 Estados originarios de la Federación.

Las precedentes objeciones parecían evidenciar que el Pacto naufragaría ante el Senado, sobre todo si no se incluía en el mismo una mención inequívoca de la Doctrina de Monroe y Wilson, situado ante éste trance y para salvar al *Covenant* del naufragio que lo amenazaba, accede y hace así acto de presencia la Doctrina de Monroe, incluida en el artículo 21; así redactado: «Los compromisos internacionales, tales como los tratados de arbitraje y las inteligencias regionales, como la Doctrina de Monroe, que aseguran el mantenimiento de la paz, no serán consideradas como incompatibles, con ninguna de las disposiciones del presente Pacto» Pese a la inclusión de dicho artículo, los debates senatoriales, se inician en septiembre de 1919, reanudándose en febrero de 1920 y en marzo del expresado año, el Pacto de la So-

ciudad de las Naciones sucumbe a manos del Senado, desenlacé que permite recobrar a los Estados Unidos su libertad de acción y reanudar la tradicional política internacional norteamericana de las dos esferas. La inclusión de la Doctrina de Monroe en el Pacto, aparte resultar ineficiente para calmar las aprensiones de los obstinados senadores aislacionistas norteamericanos, podía reputarse de esencialmente criticable. En efecto, no se incluye la Doctrina de Monroe, aislada y específicamente, sino que se la hace preceder de un calificativo, que, por su inadecuación, bien merece un leve comentario.

Ello habida cuenta de que se sitúan en un pie de igualdad, los compromisos internacionales, los tratados de arbitraje y las *inteligencias regionales*, como la *Doctrina de Monroe*; ninguna de esas actividades internacionales se considera incompatible con las disposiciones del Pacto. Incluso puede decirse que cabe considerar la anterior enumeración, en el sentido de que mencionadas actividades contribuyen al mantenimiento de la paz, a cuyo logro aspiraba el Pacto de la Sociedad de las Naciones. Ahora bien, lo que reputamos de innegablemente objetable, es el alinear, como indistintas, de un lado la Doctrina de Monroe y de otro las inteligencias regionales, otorgando así a la citada Doctrina el rango de interamericana, tanto en lo que atañía a su proceso genérico, cuanto en lo que concernía a su posible caracterización, referido a la época en que fuera redactado el Pacto de la Sociedad de las Naciones, afirmaciones ambas, discutibles. La Doctrina de Monroe, fuera incluida en un Mensaje Presidencial; tiene, pues, un origen específicamente norteamericano, sin que anteriormente haya recibido la anexión de las Repúblicas americanas de ascendencia hispánica. Esto aparte, inequívoca y reiteradamente, los gobernantes de Washington, han sostenido como tesis, la de que a sólo los Estados Unidos compete determinar, cuándo entra en función o se considera afectada y violada la mencionada Doctrina y a lo que antecede no es admisible, asignarle la condición de inteligencia regional.

Esta aparte, si la mención de la Doctrina de Monroe, se inscribe asignándole la condición de constituir una inteligencia regional y si esta tesis, como parece deducirse de nuestras precedentes consideraciones, resulta ser indemostrable, el atribuir la calidad de inteligencia regional a la mencionada Doctrina o aún mejor, en relación con lo que se considera como «acuerdo regional», a qué atañe el capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas y así mencionada escuetamente y sin aditamentos calificativos, la citada Doctrina, lógicamente cabe inducir que para articular una posible exégesis de la Doc-

trina de Monroe (habida cuenta de que el *Covenant* la cita pero no la caracteriza), debe recurrirse a situarla en el orden del tiempo, referida a las circunstancias que implicaron su aparición, ya que la Doctrina constituye un ademán reactivo norteamericano, como réplica y advertencia a supuestos propósitos de intervención, atribuidos a los soberanos de Austria, Rusia y Prusia, consecuencia de las disposiciones consignadas en el tratado de la Santa Alianza, firmado en París el 14 de septiembre de 1815.

IV

EL PACTO, LA CARTA, EL PROBLEMA COLONIAL Y EL TERCER MUNDO

Otro parangón puede ser establecido, en lo que concierne a disposiciones contenidas, respectivamente, en el *Covenant* y en la Carta de las Naciones Unidas: aludimos a la reglamentación internacional, concerniente a las colonias, protectorados, territorios no autónomos. Cuando se redactara el estatuto de la Sociedad de las Naciones, especialmente en lo que atañía al continente africano, lo excepcional había que referirlo al número de entidades soberanas—à la sazón Liberia, Egipto, Etiopía y Unión Sudafricana—; el resto pertenecía al mundo colonial, del cual el *Covenant* excluía las colonias, que, como consecuencia de la guerra de 1914 a 1918, habían dejado de pertenecer a los Estados, de los cuales formaban parte. Dicho en otros términos, se trataba esencialmente de las colonias que habían pertenecido al I Reich, especificación no irrelevante, ya que de la misma se desprendía una consecuencia reprochable: que sólo a las ex-colonias alemanas se aplicaba el entonces instaurado régimen de tutela, que los tutores deberían desempeñar, en calidad de mandatarios y en nombre de la Sociedad de las Naciones, medió indirecto de adjudicarse los despojos de lo que fuera imperio colonial alemán. El resto de las colonias, no se vieron afectadas por las disposiciones del Pacto, continuando, por consiguiente, como partes integrantes de Imperios coloniales ultramarinos, aun cuando en período de evolución, más o menos acentuado, hacia la autonomía.

En la Carta de la Organización de las Naciones Unidas, se incluyen dos problemas, relacionados con la cuestión que antecede: de un lado la De-

claración relativa a los territorios no autónomos (artículos 73 y 74) y, de otro, el régimen internacional de Tutela, aplicable a los territorios bajo mandato, a los territorios que puedan ser desprendidos de los Estados enemigos, como resultado de la segunda guerra mundial y a los territorios, voluntariamente colocados bajo este régimen, por los Estados responsables de su administración. Como puede apreciarse, en el apartado b) del artículo 77, se percibe una especie de reincidencia, consistente en aplicar dos pesos y dos medidas, según se trate o no de países colonialistas, enemigos de los vencedores, a los cuales se aplica el régimen de tutela, y, en tal sentido, la citada disposición recuerda lo preceptuado en el apartado I del artículo 22 del Pacto de la Sociedad de las Naciones, donde también se incluye esa nota discriminatoria.

Es evidente, que, especialmente en lo que atañe al continente africano, se ha registrado un proceso de manumisión colonial, en proporciones que sólo encuentran paridad en otra experiencia: la independencia de las Naciones americanas, situadas al Sur del Río Grandé, con la notoria y plural diferencia, de que la liberación política de los países americanos, fuere precedida de luchas armadas, en tanto y en lo que concierne al continente negro, el tránsito se consumió, bien utilizando el sistema incruento de una papeleta electoral; medio de liberación que no se debe a la Organización de las Naciones Unidas, sino a la coyuntura concedida por un Gobierno europeo; en este caso la liberalidad a cargo del presidente De Gaulle, ya que si las colonias votaban afirmativamente la constitución de 1958, se verían alcanzadas por lo dispuesto en el artículo 1.º de la misma, al proclamar que «la República y los pueblos de los territorios de ultramar, que mediante un acto de libre determinación, adopte la presente Constitución, instituyen una Comunidad», añadiendo que «La Comunidad se basa en la igualdad y la solidaridad de los pueblos que la componen». Lo propio puede aseverarse en lo concerniente a Inglaterra, ya que en este caso, Albión contaba con el precedente de la Comunidad de Naciones Británicas, caracterizada por Balfour en su famosa ponencia, así redactada: «Comunidades autónomas, dentro del Imperio británico, no supeditadas las unas a las otras, ni en el orden interno, ni en el internacional, aun cuando unidas por una común pleitesía a la corona británica y libremente asociadas en cuanto miembros de la Comunidad de Naciones británicas», pretende que arranque de la Conferencia Imperial de Londres de 1926. Este epílogo británico, responde a la prehistoria de una dilatada evolución, que arranque de lo

que algunos británicos, denominaban la «Gran lección de 1776» (independencia de los Estados Unidos), integrados a la sazón por las denominadas «13 colonias originarias» y que lleva a la posterior concesión de autonomía reconocida a algunas colonias—comenzando por la de Canadá—y desenlaza con la instalación de los Dominios, primero Estados potenciales y después entidades soberanas e independientes, que al ingresar, voluntariamente, en la Comunidad de Naciones británicas, ven reconocido el derecho institucional de secesión, del cual hicieron uso, Irlanda, la Unión de Africa del Sur y Rhodesia.

Con esos antecedentes a la vista nos parece adecuado inducir, que cuando los años sucedan a los años y al cabo de su decurso, los intérpretes de la historia iniciada en 1945 y que alcanza a la segunda mitad del siglo xx, intenten caracterizar lo que prevé de sentido específico a la citada media centuria, deducirán que esos cincuenta años pueden caracterizarse como los de la descolonización, alcanzada, no sólo en proporciones masivas, sino, salvo contadas excepciones, de modo incruento. A esta nota específica pueden agregarse otras dos: 1.^a El proceso descolonizador es progresivo y además irreversible, de tal modo que cada vez será mayor el número de pueblos independientes y por ende, más reducido, el de territorios ultramarinos, en cuanto apéndices coloniales de metrópolis; 2.^a La mayoría de esos pueblos debió su manumisión política, no a la acción de las Naciones Unidas, sino a la concesión, comprensiva y voluntaria, de dos ex-metrópolis, Francia y la Gran Bretaña.

El citado fenómeno, que ha implicado un proceso de extensión espacial de la soberanía, no sólo ha de valorarse en su específica significación geométrica, sino en otro sentido mucho más trascendente: la aparición de lo que se denomina Tercer Mundo o Mundo Interpuesto, que, más o menos recientemente manumitido, aspira a utilizar ese factor coincidente, de soberanía recientemente alcanzada, en cuanto factor simbiótico, que pueda servir de aglutinador a ese mundo naciente. Ahora bien, la aparición de esos Estados de nueva creación, en cuanto fenómeno numérico, encierra indudable relevancia, sobre todo si lo referimos a la Asamblea General de la O. N. U., en el seno de la cual, la suma de sufragios de los recientemente liberados, en el orden político, pueden alcanzar incluso posibilidades epilogales, no obstante, la existencia de una regla, a cuyo tenor, las decisiones de la Asamblea General, sobre «cuestiones importantes», requiere la mayoría de los dos tercios de miembros, presentes y votantes. No se definen, en el número 2 del artícu-

lo 18° de la O. N. U., en cuya disposición se incluye la regla de los dos tercios, sino que se citan ejemplos de cuestiones importantes, cuya enumeración alcanza 10 casos, fuera de los cuales «las decisiones sobre otras cuestiones. se adoptan por la mayoría de miembros presentes y votantes». Es bastante amplio el sistema enumerativo y de esa latitud se deduce, que la regla de los dos tercios, se prevé, nada menos que en los 10 casos antes aludidos y en ese sentido las atribuciones de la Asamblea, son de innegable alcance, tanto para lograr más de un tercio de votos a fin de rechazar una propuesta, cuanto para alcanzar los dos tercios y así cabalgar sobre un protagonismo posible. Respecto del primer caso, el Tercer Mundo, tiene a su alcance el factor paralizante; en lo concerniente al segundo, puede considerarse como el grupo que, aprovechando coyunturas propicias, puede sumar los dos tercios. De ahí que sea en el seno de la Asamblea, donde al Tercer Mundo le está reservada una evidente suma de posibilidades decisorias, protagonismo más difícil de alcanzar a través del sistema de uniones de Estados, basadas unas, en la característica de las afinidades inmediatas e inspiradas otras en aspiraciones de mucho más amplio alcance, hasta el extremo de extenderlas a escala continental. Pero parece evidente que el Tercer Mundo, tiene más posibilidades de influir en lo que pueda ser epílogo de problemas internacionales, desde la Asamblea General, que en la dinámica política internacional de alcance ecuménico.

V

EL PACTO, LA CARTA Y LAS ATRIBUCIONES DEL CONSEJO DE SEGURIDAD

La citada beligerancia que la Carta atribuye al factor cuantitativo, respecto de los votos de la Asamblea, tropieza con un límite, cual es, el concerniente a las atribuciones reconocidas al Consejo de Seguridad y sobre todo el privilegio concerniente a los denominados cinco grandes; aludimos a una innovación, ya que tal privilegio no figuraba en el Pacto de la Sociedad de las Naciones, para las cuales contaban, tanto cualitativa, como cuantitativamente, los votos de los cinco miembros permanentes del Consejo, que los seis de los miembros temporales. Esa prerrogativa asignada a los cinco actuales miembros permanentes, puede referirse a la inclinación inmovilista, que parece

abrirse paso en el seno de la Organización de las Naciones Unidas y que constituye privilegio, hasta el presente constitucionalmente inextensible, de los Estados que encarnan dicho privilegio, tres catalogados como grandes potencias (asignación cuando menos discutible, ya que no inadecuada en lo que concierne a la China formosiana) y dos reputados de superpotencias y cuya presencia en el campo internacional ha sugerido a determinados exegetas, la deducción de que estamos asistiendo a una auténtica innovación, representada por el denominado fenómeno de la bipolaridad. Lo cierto es que una de las dos superpotencias, no sólo usó, sino que abusó perceptiblemente, del derecho de veto. Otra nota diferencial, concerniente al Consejo de Seguridad, debe referirse al número de miembros permanentes de dicho organismo y ello por dos consideraciones: 1.ª En el artículo 4 del *Covenant*, se dispone, que «El Consejo se compone de Representantes permanentes, de las principales Potencias Aliadas y Asociadas, así como de representantes de otros cuatro Miembros de la Sociedad». En dicho artículo no se enumeran cuáles son las principales potencias aliadas y asociadas; en contraste, en el artículo 23 de la Carta, se designan, *in nomine*, los miembros permanentes del Consejo (China, Francia, Rusia, Gran Bretaña y Estados Unidos de Norteamérica), de lo cual parece inferirse, que el número de Miembros permanentes del Consejo, en principio, no puede ser incrementado. En contraste, la Sociedad de las Naciones, admitía el incremento de los Miembros permanentes del Consejo y así se deduce de los dispuestos en el artículo 4-2.º del *Covenant*, donde puede leerse: «Con la aprobación de la mayoría de la Asamblea, el Consejo puede designar a otros miembros de la Sociedad, cuya representación será permanente en el Consejo». Del contraste deparado por las disposiciones citadas, se desprende una consecuencia, no irrelevante: lo que tiene de monopolio o de privilegio inextensivo el Consejo, a través de la versión de la Carta, no se encuentra en el Pacto y ello por que en éste se prevé, a virtud de una Resolución aprobada por la Asamblea de la Sociedad de las Naciones, la posible reelección de miembros no permanentes, con lo cual hacía acto de presencia otra figura: la de los miembros semipermanentes del Consejo, que así constituían elemento de atenuación de los privilegios inextensivos, patrimonio de los cinco grandes de las Naciones Unidas; 2.ª Consideramos adecuado, referirnos a un problema, que guarda visible relación con el que estamos considerando. Nos referimos a lo siguiente: cuando la Asamblea General, votara, el 10 de diciembre de 1948, la «Declaración Universal de Derechos Humanos», 48 sufragios fueran

afirmativos y 8 no fueran emitidos; es decir, que a la sazón eran 56, los Miembros de las Naciones Unidas. Ahora bien, posteriormente, de modo especial a partir del otoño de 1958, se iniciará el proceso, acelerado y masivo, de la descolonización, especialmente en Africa, lo cual, andando el tiempo, se tradujo en la consecuencia de elevar a 127 el número de Miembros, cuando ingresara, como Miembro de las Naciones Unidas, el archipiélago de Fidji. Nótese que la mayoría de los ingresados, con posterioridad al año de 1948, pertenecen al Tercer Mundo y todos ellos, más o menos acentuadamente, propenden a actuar al margen del sedicente dilema Washington-Moscú. Por consiguiente, la gravitación de los citados Miembros habrá de reflejarse en las votaciones de la Asamblea General, sobre todo, si tenemos en cuenta, que, según se dispone en el número 2 del artículo 18 de la Carta: «Las decisiones de la Asamblea General, sobre cuestiones importantes, serán tomadas por la mayoría de los dos tercios de los Miembros presente y votantes». Las denominadas cuestiones importantes, son 9, según se enumeran en la parte final de la disposición citada. Pues bien, piénsese que, en lo concerniente al Continente Negro, los cuatro Estados existentes en 1945, rebasan hoy la treintena, de cuyo enorme incremento se deduce—como ya hiciéramos notar—que los Estados del Tercer Mundo, pueden decidir las votaciones, tanto en sentido positivo como negativo y esa acusada ventaja numérica, se traduce en un visible incremento de las posibilidades de protagonismo, de la Asamblea General, que, presumiblemente se traducirá en la consecuencia de afectar, aun cuando sea por vía indirecta, al monopolismo asignado al Consejo de Seguridad. Ello, además, afectará a los problemas relacionados con las tendencias estáticas, que pugnan por perdurar en el seno de la Organización de las Naciones Unidas y, en la misma proporción, al robustecimiento de las inclinaciones dinámicas, que tienen más perceptible expresión en las pequeñas naciones (hoy en acusada mayoría dentro de la O. N. U.) y contrastan con el inmovilismo, defendido sistemáticamente, por las grandes potencias. Ese problema concerniente a la respectiva proyección—respectiva y contradictoria—de los inclinados al *statu quo* y aquellos que se pronuncian por hacerse eco del inevitable dinamismo, en cuanto factor específico de la política internacional, nos lleva a considerar otra cuestión trascendente, a la cual prestamos atención seguidamente.

VI.

EL INMOVILISMO Y EL DINAMISMO, REFERIDOS A LA POLÍTICA INTERNACIONAL Y A LOS PACTOS DE INTEGRACIÓN POLÍTICA Y ECONÓMICA

El Pacto de la Sociedad de las Naciones se hacía eco de dos principios normativos de la política internacional; de un lado, no se puede optar por el inmovilismo, ya que como quiera que la política internacional se altera más o menos acentuadamente, hacer caso omiso de esa inclinación dinámica, equivaldría a caer de lleno en el arcaísmo; de otro, tampoco resulta aconsejable el sugerir al hombre de Estado, como norma de orientación, su adaptación, sin reservas a las mutaciones de la política internacional, ya que procediendo de ese modo, lo único que se logra, en definitiva, es navegar a remolque de los acontecimientos y en vez de dirigir o encauzar, ser dirigido y remolcado. Esa plural interpretación se encuentra reflejada, con propósitos constructivos, en dos artículos del Pacto: el 10 y el 19. El primero estatuye, como hemos visto, inspirado esencialmente en consideraciones de índole estática, que los Miembros de la Sociedad de las Naciones «se comprometen a respetar y a mantener, contra toda agresión exterior, la integridad territorial y la independencia política, presente, de todos los Miembros de la Sociedad». Es una explicable concesión al principio del *statu quo*; se defiende así el sistema de una plural inalterabilidad, referida a la integridad territorial y a la independencia política. Tanto la integridad territorial como la independencia política, se garantizan mediante la conclusión de acuerdos internacionales. Lo que antecede debe ser valorado, teniendo presente un ajeo aforismo, que se formula así: «Omnis conventio, interpretatur rebus sic stantibus», principio que inspirará a Mussolini la acertada consideración de que los tratados son capítulos y no epílogos de la historia. La citada máxima latina quiere significar, que, como quiera que los convenios internacionales no son producto de la abstracción, sino que han sido concertados, teniendo en cuenta la situación de hecho imperante, en el momento de ser negociados, cuando esa situación fáctica, acuse alteraciones medulares, parece necesario reactualizar las cláusulas de un convenio e incluso declararlo caduco, si éste acusa los efectos de la proyección de un acentuado anacronismo. Esto no quiere

decir en modo alguno, que nosotros compartamos aquellas consideraciones de Maquiavelo, cuando el pensador florentino decía que «un príncipe avisado, no debe cumplir su promesa, cuando este cumplimiento resulte perjudicial y cuando las razones que le han impelido a formular su promesa, dejen de existir; tal es el precepto a observar; no sería adecuado si todos los hombres lo fueran de bien, pero, como son perversos y no se atendrán a su palabra, ¿por qué habéis de cumplir vosotros la vuestra? Por otra parte, un príncipe no dejará de encontrar razones para colorear la inexecución de lo prometido» y mucho menos, adherirnos a las manifestaciones, notoriamente condenables, de un canciller del I Reich, cuando refiriéndose, desde la tribuna del Reichstag, a la violación de la neutralidad belga por las tropas alemanas, decía que un tratado es, en definitiva, un pedazo de papel (*Ein Vertrag ist ein papier-stück*). Por el contrario, la anterior reprobación, no obsta para que dejemos de asentir a una apreciación formulada por Ortega y Gasset, cuando hacía notar que un tratado internacional, mantenida su vigencia, más allá de lo que toleran o aconsejan las circunstancias, en vez de constituir una norma, articulada para lograr el encauzamiento jurídico y pacífico de una determinada situación internacional, se convierte en una auténtica camisa de fuerza, que aplicada obstinadamente a un hombre normal, terminará por engendrar su enajenación mental.

El otro principio—de índole dinámica—fuera incluido formando el artículo 19 del Pacto de la Sociedad de las Naciones, en el cual se estatuye: «La Asamblea podrá, de tiempo en tiempo, invitar a los Miembros de la Sociedad, a que procedan a un nuevo examen de los Tratados que hayan dejado de ser aplicables, así como de las situaciones internacionales, cuyo mantenimiento pudiera poner en peligro la paz del mundo».

A nuestro entender esos plurales preceptos de la Sociedad de las Naciones, se hacen eco de dos principios, que, adecuadamente conjugados, pueden depararnos, no sólo treguas interpuestas entre dos guerras, sino paces, que en la dinámica internacional tenga la condición de excepcionales en cuanto a su vigencia. Por tal motivo reputamos acertados, los referidos artículos 10 y 19 del Pacto y es lamentable que la Carta de las Naciones Unidas, haga referencia a la revisión de los tratados, únicamente en lo que atañe a la propia Carta de las Naciones Unidas y concerniente a su posible enmienda, requiriendo para ello que tal enmienda hubiese sido acordada por los dos tercios de la Asamblea y por siete Miembros, permanentes o no, del Consejo

y sobre este particular estipula que si una conferencia, encaminada a la revisión de la Carta, deja de reunirse antes de celebrarse la X Sesión de la O. N. U., se inscribirá en la Orden del día de tal sesión el problema de las enmiendas. La Sociedad de las Naciones, disponía en su Pacto (artículo 26, números 1 y 2) que las enmiendas a este último, entrarían en vigor, una vez ratificadas por los miembros del Consejo y por la mayoría de los de la Asamblea y si uno o más miembros no ratificaban dichas enmiendas, se consideraba, que con esta negativa, cesaban de formar parte de la Sociedad de las Naciones.

La diferencia, a nuestro entender relevante, entre lo preceptuado por el Pacto de la Sociedad de las Naciones y por la Carta de las Naciones Unidas, es la siguiente: el primero se ocupa, pluralmente, del problema, genérico, de la revisión de los tratados internacionales y del específico, de la revisión del Pacto (respectivamente, artículos 19 y 26); la segunda, consagra la integridad de su capítulo XVIII (artículos 108 y 109) a la revisión de la Carta, de lo cual se induce que el Pacto es más amplio que la Carta en materia revisionista y reputamos de lamentable, el que, en esta última, se haya guardado silencio; sobre el problema de la revisión—entiéndase bien—no sólo de los tratados; adjetivados como caducos, sino de cuantó implique someter a nuevo examen «las situaciones internacionales, cuyo mantenimiento pudiera poner en peligro la paz del mundo».

Sobre el precedente problema de la revisión o enmienda, en los acuerdos internacionales, concluidos en el vigente período posbélico, se ha dispensado atención al específico de los convenios internacionales. Citemos, entre otros ejemplos, los siguientes: 1.º El Pacto de Unión Occidental (Bruselas, 17 de marzo de 1948) como quiera que implícitamente asigna al mencionado acuerdo una vigencia de cincuenta años, considera que a lo largo del previsto medio siglo, puede ser denunciado el Pacto con el preaviso de un año, es decir a los 49 de haber estado en vigor; de modo que, implícitamente se descarta aquí el problema de la revisión, que en realidad, aun cuando haya sido por vía implícita o indirecta ya ha sido registrada, si se tiene en cuenta de que, tanto en el párrafo 6 de la introducción, como en el apartado 2 del artículo 7.º, se establecen medidas para hacer frente a una posible agresión alemana, lo cual no fue obstáculo para que la República Federal signara en Londres el 3 de octubre de 1954, el precitado Pacto de Bruselas. Tal revisión, por repercusión, es claramente relevante; 2.º El Pacto del Atlántico—artículo

lo 12—, prevé la posibilidad de su revisión, cuando haya estado diez años en vigor o posteriormente, consultándose las partes, con vistas a una posible revisión del Pacto del Atlántico; 3.º El Pacto de Varsovia (14 de mayo de 1955), en ninguno de sus 11 artículos, alude al problema de la revisión; únicamente en el citado artículo 11, señala el período de vigencia, que será de veinte años, y previendo una posible prórroga de diez años, para aquellos signatarios que no hayan hecho uso del derecho de denuncia. Además se conviene en que el Pacto de Varsovia perderá vigencia, si se llegase a concertar un tratado general europeo sobre seguridad colectiva y a contar del día de la entrada en vigor, del mencionado e hipotético tratado general de seguridad europea; 4.º Tratado instituyendo la Comunidad Económica Europea (Roma, 25 de marzo de 1957). Este Convenio, para ser adecuadamente valorado, debe considerarse en relación, con otros concluido por las potencias firmantes, especialmente, el ya citado Pacto de la Unión Occidental (Bruselas, 17 de marzo de 1948), en relación a su vez con el Protocolo de Londres, de 3 de octubre de 1954, habida cuenta de que se ha ofrecido, a contar del Pacto de Unión Occidental, la persistencia de una orientación encaminada a lograr la articulación europea, como así lo evidenciara la aparición del Tratado de la Comunidad Europea de Defensa, inhumado por el voto adverso de la Asamblea Nacional francesa. Así encuadrado el Tratado de Roma, se deduce claramente que este último, debe incluirse en la inclinación europea, inspirada en la simbiosis y que en tal sentido constituye una contribución de enorme relevancia. Por tanto, si el mundo occidental europeo, se encamina, con paso firme, hacia el posible logro de su articulación, primero económica y después política, ello parece evidenciar que dicho Pacto no constituye un convenio más y que es posible valorarlo, como un proceso contractual de creación continua, es decir, que el Tratado de Roma, aspira a ser una especie de articulación, no episódica, de la nueva Europa y en ese sentido debe considerarse como no episódico e irreversible.

Las precedentes consideraciones, las hemos consignado, por estimar que, con su aducción, podemos valorar adecuadamente, el alcance y significación del artículo 240 del Tratado de Roma, en el cual se dispone: «El presente Tratado se concluye por tiempo indefinido». De todo lo cual se desprende una consecuencia: el Tratado de Roma no podía incluir preceptos, inspirados en la cláusula «Rebus sic stantibus»—como fuera el caso del artículo 19 del Pacto de la Sociedad de las Naciones—, habida cuenta de que se trata de un

Pacto, limitado en el orden del espacio y sin la proyección universal, que, en potencia, se quiso asignar, primero al Pacto de Ginebra y después a la Carta de San Francisco; tampoco incluir una disposición previendo la revisión o la enmienda del Tratado, ya que cuando esta se concierta es a propósito de Pactos a los cuales se les señala un límite temporal, susceptible de prórroga, al final de la cual, se estatuye sobre el problema de su revisión o enmienda; pero esta condición de limitación temporal, no reza en lo que concierne a un convenio, que se proclama, como concluido «por tiempo indefinido»; 5.º La Carta de la Organización de la Unidad Africana (Addis-Abeba, 25 de mayo de 1963), en la cual no se consigna cual es el plazo de vigencia que se atribuye a dicha Organización, si bien se especifica, entre los objetivos perseguidos el de «defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia», así como el «eliminar, bajo todas sus formas, el colonialismo en África». Esa plural finalidad, cuya realización se persigue, equivale, en cierto modo, a consagrar lo que parece constituir finalidad específica, tanto del artículo 10 del Pacto, cuanto del artículo 2, apartado 4, donde los Miembros de la Carta de las Naciones Unidas, contraen la obligación de abstenerse del empleo de la amenaza o el uso de la fuerza, contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado o en cualquier forma incompatible, con los propósitos de las Naciones Unidas.

Consignado lo que antecede, recordemos que en la Carta de Addis-Abeba, en su artículo 33, se habla de «Enmiendas y Revisión», aun cuando parece otorgarse más beligerancia a la primera que a la segunda, por cuanto, aquella se cita, en la disposición referida, en tres ocasiones y la Revisión sólo una vez y cuando emplea esta mención, lo hace de tal forma («La presente Carta, puede ser enmendada o revisada»), dando así a entender que considera ambas menciones como términos indistintos. No señala la mencionada Carta plazo prefijado para proceder a la introducción de enmiendas y el único requisito que establece es el de que «Un Estado miembro, presente petición escrita, al secretario general administrativo».

En conexión con el problema que estamos considerando (revisión de pactos internacionales), nos pareció adecuado referirnos a la Carta de la Organización de la Unidad Africana, ya que de ésta, a la sazón, formaban parte 32 Estados, sin incluir en la enumeración, entre otros, a Rhodesia del Sur y a la Unión Sudafricana y, en contraste, cuando el 28 de junio de 1919, se firmara el Pacto de la Sociedad de las Naciones, formaban parte del mismo,

CÁMILO BARCIA TRELLES

Miembros originarios (32) e invitados (13), en total 45 y de ellos sólo tres Estados pertenecían al continente africano (Liberia, Etiopía y Unión de África del Sur), y, acusado contraste, cuando se firmara en San Francisco la Carta de las Naciones Unidas poco se había incrementado el número de Estados signatarios pertenecientes al continente negro. Ese número de Estados signatarios, pertenecientes al continente negro y cuya cifra se fuera engrosando, a partir, especialmente, de 1958, constituye una relevante experiencia, inédita en los anales de la política internacional y referente a este segundo período posbélico que arranca de 1945 y que nos brinda, como epílogo trascendente el incremento de la suma de los Miembros de la Organización de las Naciones Unidas, hasta alcanzar el número de 127; los ingresados antes y después de 1958, son casi todos Estados extraeuropeos, ofreciéndose el contraste significativo, de que una gran potencia europea—la Alemania Federal—no es Miembro de la Organización de las Naciones Unidas. Esas mutaciones, esos incrementos y esos contrastes, inevitablemente habrían de acusar los efectos de su realidad, especialmente en el seno de la Asamblea General.

CAMILO BARCIA TRELLES.