

NORTEAMERICA: DEL AISLACIONISMO A LA EXPANSION

SUMARIO: 1. *A guisa de aclaración.*—2. *Aleccionador eco de una dilatada prehistoria.*—3. *La Europa de los Nueve y el Tratado de Roma.*—4. *Lo que pudo ser año histórico (1963).*—5. *De la retracción ante Europa a la intervención al sur del Río Grande.*

1. A GUISA DE ACLARACIÓN

Cuando Rusia intentaba proveer de significación específica a su política internacional posbélica, la adjetivara con la denominación de «guerra fría»; tal apelativo se refería a la aparición sobre la escena internacional de las denominadas superpotencias, apelativo aplicable a la URSS y a los Estados Unidos, que inspirara otro rótulo, ampliamente difundido, el de la «bipolaridad». Ahora bien, una cosa es referirse a dos naciones cuyo poder alcanzaba repercusiones de eco ecuménico, y otra, muy distinta, el determinar qué consecuencias podía implicar la aparición en la esfera internacional de las dos precitadas naciones, ambas construidas a escala continental; en relación con el referido problema, estimamos adecuado consignar algunas consideraciones que pudieran ser más o menos esclarecedoras.

El mundo, a lo largo del siglo XIX y en la etapa inicial de la siguiente centuria, podría caracterizarse por la conjunción de las dos siguientes notas específicas: en primer lugar, vivía atenido a la puesta en práctica del sistema de las alianzas, concertadas en períodos de paz y en cuanto elemento instrumental del denominado equilibrio político; en segundo término, como quiera que el sistema del precitado Balance of Power había nacido específicamente en Inglaterra y posteriormente fuera extendido a la Europa continental, ello implicaba como consecuencia predecible que, cual aconteciera de hecho, la política internacional parecía destinada a ser articulada mediante normas de específica inspiración europea. Es así cómo el viejo mundo se adentraba, tal vez sin percibirlo, de manera clara, en el sistema alternativo de las paces y de las guerras, siendo las primeras más bien treguas. Lo cierto es que el viejo mundo, pese a la carga que para él suponía el incrementar su protagonismo internacional, intentando ampliar con ambición ecuménica, vivía ignorando lo que geníalmente había pro-

fetizado Alexis de Tocqueville cuando, refiriéndose pluralmente a Rusia y a Norteamérica, tras señalar la abismal distancia que las separaba en el orden ideológico y refiriéndose a los pueblos europeos, establecía la siguiente deducción: «Su punto de vista es diferente; sus caminos, diversos; sin embargo, cada uno de ellos (Rusia y Norteamérica) parecen llamados, por un designio secreto de la Providencia, a sostener un día en sus manos los designios de la mitad del mundo». Añadía Tocqueville (excepción de Rusia y los Estados Unidos): «Los otros parecen haber alcanzado, poco más o menos, los límites trazados por la naturaleza y no tener sino que conservarlos, pero ellos están en crecimiento; todos los demás están detenidos o no adelantan sino con mil esfuerzos; sólo ellos marchan, con paso fácil y rápido, en una carrera cuyo límite no puede todavía alcanzar la mirada humana» (Alexis de Tocqueville: *La democracia en América*, 1.^a ed., 1835, páginas 421 y 422).

Aquella lejana situación de hecho que deparara a Tocqueville punto de apoyo para articular su profecía implica el ofrecimiento, hace más de un siglo, de una realización profetizada, que equivalía a entrever una profunda alteración, sin precedentes históricos, por su enorme volumen, en lo que atañía al modo de distribuirse la suma de poder sobre los cinco mundos, esto es, el advenimiento del sistema de la bipolaridad. Ahora bien, ¿qué había de suponer la realidad del referido epílogo? Desde luego, a quien más habría de afectar ese desenlace era al viejo mundo europeo, atenido a la puesta en práctica, como norma que había adquirido la categoría de constante histórica, del equilibrio político, cada vez más difícil prórroga, y ello porque la potencia de ambas supernaciones excedía visiblemente a la fortaleza de una Europa que estaba viviendo una etapa, al parecer preagónica de la precitada constante histórica, afectada por el grave problema de imposibilitar la utilización y prórroga, incluso en cuanto cobijo emergente, del sistema de la *Balance of Power*.

Téngase en cuenta que a las dos superpotencias, no obstante su clara hegemonía en el ámbito de la comunidad internacional, se les planteaba un problema, no menos intrincado que el de Europa, cual era el determinar cómo habrían de articularse las relaciones entre Rusia y los Estados Unidos de Norteamérica. Este problema fuera abordado por James Burnham (*Containment or Liberation?*, The John Company, Nueva York, 1953), el cual opinaba que la política exterior de los Estados Unidos habrá de orientarse, específica y principalmente, respecto de Rusia. Agrega Burnham que,

respecto del contenido de la expresada política, parece adecuado referirla a una de las tres siguientes posibilidades: apaciguamiento, contención y liberación. La primera de las enumeradas políticas internacionales se propusiera ya por George Kennan en 1947, pero fracasara incuestionablemente, acaso debido a que el apaciguamiento respecto de Rusia constituía, a los ojos de la URSS, incentivo, determinado por los signos de debilidad que revelaba su propugnador, convicción que condujera a Rusia a poner en práctica la técnica de la «guerra fría». En lo que concierne a la política internacional de contención, Burnham piensa que asirse al principio orientador de la citada norma, aun en el supuesto de que se lograra prolongar el sedicente *statu quo* posbélico, ello no significaría otra cosa que el consagrar la victoria de Rusia, agregando que si los comunistas rusos logran estabilizar su actual posición, en tal supuesto, su victoria total constituiría, incuestionablemente, un hecho consumado. Respecto a la liberación de las naciones que han caído bajo el poder del Imperio soviético—como dice textualmente Burnham—, incluso los pueblos de las repúblicas no rusas, como la de Ucrania, que sufren bajo la opresión de sus dueños, el anunciar esos propósitos liberadores, respecto de los pueblos situados al otro lado del telón de acero, no correría Norteamérica más riesgo que aquel a que pretende hacer frente.

Téngase en cuenta que, a contar de la fecha a que Burnham escribiera lo que hemos precedentemente reflejado, han transcurrido veintidós años, y esa interposición temporal ha implicado como consecuencias relevantes, entre otras, una modificación sustancial en las relaciones Este-Oeste, determinada por la orientación del canciller Brandt, al propugnar la puesta en práctica de la trascendente *Ostpolitik*.

No sólo la mutación referida atañe a las relaciones entre Rusia y los Estados Unidos, sino otra no menos relevante; nos referimos a la signatura, el 4 de abril de 1949, del Pacto del Atlántico, convenio que, en cierto modo, implica una visible declinación, respecto de la política internacional aislacionista, propugnada y en parte mantenida por los Estados Unidos. En lo que concierne a la URSS, y como especie de réplica a la signatura, tanto del Pacto Atlántico como al de la Unión Occidental de 1948, se concierta el de Varsovia, de 25 de marzo de 1957; así se induce de lo que se consigna en el párrafo 2 del precitado convenio: «Las partes contratantes, teniendo en cuenta la situación creada por la ratificación de los acuerdos de París, que prevén la formación de un nuevo grupo militar, bajo la forma

de "Unión Occidental", con la participación de una Alemania Occidental remilitarizada y con su integración en el bloque nordatlántico, lo cual incrementa el riesgo de una nueva guerra y crea una amenaza a la seguridad nacional de los Estados amantes de la paz.» Y, en consecuencia, se asigna al Pacto de Varsovia una vigencia de veinte años, y, caso de que una de las partes contratantes no haya denunciado dicho tratado, *permanecerá en vigor* durante los diez años siguientes. Aparte de estas fechas prefijadas, se estipula que el Pacto de Varsovia dejará de ser efectivo el mismo día en que se signe un Tratado General Europeo de Seguridad Colectiva. Una disposición que aborda el mismo problema lo constituye el artículo 13 del Pacto del Atlántico, donde se dispone que, «una vez que el Tratado haya *estado vigente*, durante veinte años», como puede colegirse de la comparación de ambos textos, el primero es preceptivo, al estipular que el Tratado *haya estado vigente durante veinte años*. Como puede colegir el lector, se trata de dos preceptos, cuyas notas diferenciales saltan a la vista. Otras discrepancias merecen ser consignadas; así, en el párrafo segundo de su preámbulo, el Pacto del Atlántico señala como aglutinante «el principio de democracia, libertades individuales e imperio del Derecho.» El Tratado de Varsovia enumera, como principios, el de la «defensa colectiva de Europa», basados en la participación de todos los Estados *europeos*, con independencia de su régimen social y político. Más adelante consigna como propósito «el de asegurar el respeto a la independencia y soberanía de los Estados y el de la no intervención en los asuntos internos».

A nuestro entender, una cosa representan los citados principios, incluidos en calidad de normas básicas de conducta y otra muy distinta la conducta del Estado inspirador del referido convenio; a este propósito, y refiriéndonos al período histórico que antecede a la promulgación del Tratado de Varsovia y al que subsigue, debe registrarse una innegable intervención de los efectivos militares soviéticos en Polonia, Alemania Oriental, Hungría y Checo-eslovaquia.

Ahora bien, la aparición en la esfera internacional del sistema de la bipolaridad planteaba a los Estados titulares de la misma un problema de acentuada complejidad, especialmente por tratarse de una experiencia inédita y que, además, era portadora de una relevante novedad, a saber, que afectaba a dos potencias, ninguna de las cuales es auténtica y específicamente europea. Lo único cierto es que la aparición en la esfera internacional del sistema de la bipolaridad excluía toda posibilidad de prorrogar el sistema del

equilibrio político, tradicionalmente europeo y afectado consiguientemente por un fenómeno político trascendente: el de la actual marginalización de Europa respecto de crisis internacionales y en relación con las que el Viejo Mundo desempeñaba un papel trascendente y generalmente decisivo. Así se registraba un vacío en lo concerniente al dirigismo internacional de amplio alcance, que ha sido colmado por la acción concorde de Washington y Moscú, cuya proyección acusada se evidenciará con ocasión de la crisis del Oriente Medio. Como contraste, y refiriéndonos a crisis que fueran realidad en 1956 y como consecuencia de la nacionalización del canal de Suez, actuarán como potencias interventoras Francia, Inglaterra e Israel. Esta experiencia registrará una auténtica y prominente inversión a lo largo de la ya tan prolongada crisis registrada en el Oriente Medio, especialmente a partir de 1967, ni Francia ni Inglaterra reiterarán su intervención de 1956 y esa característica abstencionista determinará la acción inicialmente dispar y posteriormente cristalizada en un *modus vivendi* ruso-norteamericano, de cuyo epílogo pudiera deducirse que estamos presenciando un período histórico, testimonio de la aparición de un sistema de esferas de influencia implícitamente acordadas, como se evidenció cumplidamente en la fase epilógica de la crisis registrada en el Oriente Medio.

2. EL ECO ALECCIONADOR DE UNA DILATADA PREHISTORIA

Dos períodos históricos de muy acentuada y desigual perduración en el orden temporal enmarcan lo acontecido, de un lado, entre los años iniciales del siglo XVI y el final de la segunda guerra mundial y, de otro, el encuadrado por los años transcurridos en el ámbito temporal vigente de la actual etapa posbélica. En esa precitada desigualdad temporal la una había alcanzado visible protagonismo a lo largo de las tres últimas centurias y la otra, a la cual sólo pueden asignársele veintiséis años de vigencia, nos proporciona, con la conjunción de ambas, punto de apoyo para establecer determinadas y acaso aleccionadoras consideraciones. De un lado, la Europa trisecular, en el seno de la cual hicieran acto de presencia inclinaciones dispersivas y desacordes cuyo fruto específico no ha sido otro que la continuidad, más que de la paz, de treguas que constituye regla de la referida trayectoria; de otro, el asomo, explícitamente incierto y titubeante, de un propósito inspirado en el deseo de reemplazar lo que fuera Europa municipal y parroquialista, por otra,

calificada por el logro de una ambición consistente en indagar sobre la existencia y posible utilización de fuerzas simbióticas adecuadas para alcanzar la articulación orgánica del viejo mundo europeo.

Si el contraste que se intenta destacar al aducir las precedentes consideraciones no se reputa de discutible e incluso de arbitrario, la deducción pudiera articularse del siguiente modo: los veintiséis años de intentos aunitivos registrados en la Europa de la tierra firme no pueden lograr la eliminación *per saltum* de la referida estela, vestigio de más de tres siglos dispersivos de historia del Viejo Mundo.

Aparte las anteriores consideraciones, una nota específica precisa merecida cita: nos referimos a un contraste no siempre adecuadamente percibido por el espectador, cual es que Europa, incapaz hasta el presente de instaurar un sistema armónico referido al ámbito específico de su dimensión continental, en contraste, hiciera acto de presencia por lo menos en tres de las cinco partes del mundo y en tal sentido parecía adecuado aseverar que el meollo de la política internacional de alcance ecuménico era preciso localizarlo en el Viejo Mundo. Inevitablemente de la conjunción, fruto de la coetaneidad de las precitadas inclinaciones de carácter dispersivo y aunitivo, se desprendería una lógica consecuencia: instauración, en ocasiones notoriamente falsificado, del sedicente sistema del equilibrio político, herido mortalmente cuando el sedicente sistema de inspiración británica de la *Balance of Power* diera paso en la segunda mitad del siglo XVIII y a comienzos del XIX al sistema de la política internacional de repartos, iniciada a expensas de Polonia y en beneficio exclusivo de Austria, Prusia y Rusia (en 1772, 1793 y 1795); algunos posteriormente aludieron al cuarto reparto de Polonia, refiriéndose a este propósito a los acuerdos germano-soviéticos de 28 de septiembre de 1939 y especialmente al Tratado, reglamentando sus respectivas fronteras de amistad como consecuencia de lo que se denominará «hundimiento del Estado polaco».

Así como el sistema inspirado en el principio del equilibrio político se traduce a largo plazo en la consecuencia de que aquello que en realidad impera constituye versión fraudulenta de la *Balance of Power*, experiencia adulterada y no siempre adecuadamente diagnosticada y ello habida cuenta de que tal doctrina, oculta tras la alegación engañosa de concitar los esfuerzos invocando el pretexto de imposibilitar el asentamiento en tierra firme de una superpotencia, que llevaría aparejada una peligrosa hegemonía, tal argumentación pudo impresionar explícitamente a las naciones débiles,

para las cuales el asentamiento de la imagen invertida de la hegemonía les podía deparar el único y posible salvavidas.

Téngase, además, en cuenta que de la existencia de dos mundos separados por la inmensidad del mar tenebroso se deducían enseñanzas disímiles desprendidas de sus respectivas experiencias históricas, como es dable colegir tras el somero análisis que ofrecemos seguidamente al que lo leyere.

No obstante la versión engañosa que de la *Balance of Power* nos brindará Enrique VIII en un cuadro que alcanzará gran eco histórico, ello no obsta para que alcanzase la condición de actuante una realidad aleccionadora, a saber, que la tan perceptible inclinación hegemónica si, en definitiva, no logró asentarse ello puede y debe atribuirse a la consideración de que los monarcas europeos del siglo XVI y siguientes, a los cuales, más o menos perdurablemente, sonriera la fortuna pese a los altos y bajos que registrara la dramática realidad de sus conflictos sangrientos, en definitiva, consiguieran evitar la implantación de una posible e impuesta hegemonía, impidiendo que lograra asentar su imperio sobre la Europa de la tierra firme. Las enseñanzas de la referida lección de historia fueron perceptiblemente captadas desde la otra orilla del atlántico por aquellos puritanos disconformes que desembarcaron en la costa de Filadelfia en la nave que pudo simbolizar el afán de encontrar en el Nuevo Mundo una libertad político-religiosa que se les vedaba en las tierras ánglicas, de las cuales habían partido soñando con alcanzar una redención que no se les deparaba en la otra orilla del Atlántico. Abstracción hecha de la tesis que asignara a los vikingos la primicia de haber establecido contacto con las tierras nórdicas del Nuevo Mundo el año 1000—versión no muy hábilmente fabricada y hoy calificada de falsa—, lo cierto es que el descubrimiento de aquellas tierras nórdicas del Nuevo Mundo y su posterior colonización y culturización corriera a cargo de los conquistadores y navegantes hispánicos, como Balboa, Ponce de León, Cabeza de Vaca, Hernando de Soto, Vázquez Coronado y Pedro Menéndez de Avilés, entre otros que pudieran citarse. Cuando los peregrinos del *May Flower* desembarcaron en las costas de Filadelfia e iniciaron así una progresiva actividad de colonización y explotación ello preanuncia la aparición de una serie de colonias británicas que habrán de constituir el meollo de lo que posteriormente se convertirán en los 13 Estados originarios de América del Norte. y ese mundo, potencialmente fabuloso, dotado de un agudo instinto político sabe que es ingente la tarea que espera a los colonizadores, pero precisamente la dimensión del riesgo y la dificultad del esfuerzo a que deben hacer frente

constituye poderoso acicate para emprender una titánica pugna frente a obstáculos que fueran eliminados en ocasiones apelando a esfuerzos sobrehumanos.

La precitada manumisión político-religiosa lleva al ánimo de los puritanos la convicción de que si aspiraban a vencer los riesgos de la por ellos ansiada liberación debían trazar un meridiano simbólico escindiendo dos mundos consignados a dispares futuros para de ese modo esquivar las consecuencias de una posible contaminación de proselitismo de índole política inspirada en el legitimismo, cuya exportación del Viejo al Nuevo Mundo podría malograr el sueño manumitidor que anidaba en el ánimo de los desembarcados en la porción nórdica del Hemisferio Occidental. Ahora bien, no era solamente el riesgo citado el que los americanos del norte aspiraban a esquivar, sino otro peligro, acaso más evidente y amenazador. Ello, porque los tres soberanos signatarios del Tratado de la Santa Alianza, concluido en París el 26 de septiembre de 1815, Francisco, emperador de Austria; Federico Guillermo, rey de Prusia, y Alejandro, emperador de todas las Rusias, condensan en el artículo 1.º de la precitada alianza, lo que constituye esencia política del legitimismo al estipular que «los tres monarcas permanecerán unidos por los lazos de una fraternidad auténtica e indisoluble y considerándose como compatriotas se prestarán en toda ocasión y en todo lugar asistencia, ayuda y socorro, considerándose respecto de sus súbditos y ejércitos como padres de familia con el mismo espíritu de fraternidad del cual están animados para proteger la religión, la paz y la justicia». Disposición la que antecede que, habida cuenta del paternalismo que la inspira, más que un documento de índole diplomática, parece tratarse de una declaración providencialista dictada por un nebuloso, impreciso y sospechoso pseudomisticismo. Los términos en que se expresan los tres referidos monarcas parecen inspirados en los principios a cuyo tenor los signatarios están animados por el deseo de disponer, más o menos arbitrariamente, de la suerte de los pueblos, designio que, vigente en 1815, encuentra explicable, lejana y adecuada réplica en 1948, cuando los pueblos de la Europa de la tierra firme, inspirados en el principio de las nacionalidades, aspiran a lograr que sean los pueblos quienes dispongan soberanamente de sus propios destinos y no los monarcas quienes logren disponer, más o menos abiertamente, del futuro de sus respectivas naciones, abarcados años atrás por su paternalismo anexionista dictado, no anhelado, por aquellos sobre los cuales quieren extender sus propósitos acentuadamente dirigistas, los monarcas referidos. Ahora bien,

no fuera la hostilidad de los Estados Unidos respecto del legitimismo, sino la condena de lo que, en definitiva, constituyera fruto posterior de la inclinación política, a saber, que una vez malogrado el paternalismo legitimista y entregadas las potencias europeas a los riesgos de su consumada y recíprocamente hostil dispersión parecía no restar otro recurso que el de restablecer con notorio ademán arcaico el principio del equilibrio político, eclipsado como consecuencia de la posición columbrante, de la cual son visible reflejo los acuerdos de Viena y París a cargo de los tres monarcas que habían padecido el error de considerar como evidente e indiscutible su omnipotente trilogía referida a Europa y fuera de esa reinstalación, anacrónica y difícilmente realizable, la que despertará en la otra orilla de Atlántico temor y suspicacia, dimanantes de su posible exportación al Nuevo Mundo, y es tal animadversión la que va a convertirse, por lo menos a lo largo del siglo XIX, en auténtica constante histórica, asignable a la política internacional de los Estados Unidos de Norteamérica y ello aún más que por lo que pudiera significar la implantación en el Nuevo Mundo del principio de equilibrio político, intrínsecamente, por lo que implicaba en cuanto antítesis indeseable, del artilugio, impreciso y místico-político, que los gobernantes de Washington bautizaran con la denominación de *Manifest Destiny*, y a cuyo tenor, como ya hiciéramos notar precedentemente, la expansión territorial de las denominadas «Trece colonias originarias», alcanzada a expensas de las tierras contiguas o próximas, antes parte integrante del Imperio virreinal español, no debía ser incluido en el haber de un imperialismo expansionista y debidamente construido, como lo fueran más tarde el paneslavismo y el pangermanismo, sino referido a un poderoso, inesquivable e irresistible impulso y no a la premeditación de los gobernantes de Washington.

Es así como se explica por los sospechosos exegetas de la otra orilla del Atlántico, como ya hiciéramos constar, tanto el enorme incremento demográfico cuanto la multiplicación de los actuales Estados de la Federación Americana. Esta transformación, carente de plural e impresionante por su innegable grandeza, no hubiera sido posible si el principio del equilibrio político se instalase en el Hemisferio Occidental, ya que ello convertiría en irrealizable lo que constituye en la actualidad omnipotencia norteamericana referida al Nuevo Mundo. De ahí que la política internacional norteamericana se exteriorizara en dos frentes: uno activo, de expansión territorial; otro precautorio, impidiendo la consumación de todo ademán por parte de Europa encaminado a extender su poder político, como decía James Monroe

en su mensaje de 2 de diciembre de 1823 «a una porción cualquiera de este hemisferio», ya que tal ademán sería considerado «como peligroso para nuestra paz y nuestra seguridad».

3. LA EUROPA DE LOS NUEVE Y EL TRATADO DE ROMA

En relación con el problema que sirve de título general a este trabajo, donde se hace mención de la marginalización de la Europa comunitaria, nos proponemos dedicar al lector algunas consideraciones. Nos parece evidente que la acción concorde, más o menos acentuada, referida a la política internacional de los Estados Unidos y de Rusia y que, como ya hicimos notar, provee de específico significado a la actual bipolaridad, coincidente con la ausencia tangible de la Europa de los Nueve respecto de las cuestiones más palpitantes de la vigente política internacional, nos parece oportuno consignar aquí algunas reflexiones. A este propósito, quisiéramos referirnos a un problema trascendental y complejo a la vez, consistente en determinar cuáles son las características que, conjuntadas, proveen de fisonomía específica lo que ha de entenderse por política internacional, cuestión que ocupa un lugar destacado y tiene vigencia desde que fuera abordada por Demóstenes en su famosa Filípica 1.^a (38-41), que viera la luz hacia el año 351 antes de Jesucristo e inspirada en la lucha armada que sostienen a la sazón, frente a frente, Grecia y Macedonia. El transcurso del tiempo no ha logrado afectar a lo que encierra como aleccionamiento la referida Filípica y por explicable asociación de ideas estimamos adecuado recordar que uno de los muchos aciertos que nos ofrece el Pacto de la Sociedad de Naciones consiste en dedicar los artículos 10 y 19 a un intento de caracterización de la política internacional; la primera de las dos disposiciones citadas refleja una de las características de la política internacional, a saber, que, en gran medida, está condicionada por el *statu quo*, y de eso trata el primero de los dos citados artículos. En el 19 se refleja lo contenido en una clásica norma latina: «*Omnis conventio, interpretatur rebus sic stantibus*», es decir, todo tratado habrá de ser interpretado teniendo en cuenta que si un convenio aspira a convertirse en un conjunto de principios jurídicos adecuados para solucionar, armónica y pacíficamente, los problemas que puede plantear un pacto en período de ejecución y a lo largo de la duración de su vigencia debe tener muy presente que, en ocasiones, la evolución de los problemas internacionales

es más dinámica que el de las previsiones tenidas en cuenta por los redactores del convenio, a cuya ejecución se tiende, cuestión que Benito Mussolini caracterizaba, escueta y acertadamente, al aseverar que los compromisos internacionales constituyen capítulos y no epílogos de la historia y cuando el dinamismo se acentúa tan agudamente que las normas contractuales se ven alcanzadas por el achaque de un perceptible arcaísmo para rehuir las perniciosas consecuencias del mismo, no resta otra solución posible que la de proceder a la actualización e incluso a la derogación del convenio. Abstracción hecha de lo que antecede, está fuera de duda que las disposiciones contenidas en la Carta de las Naciones Unidas suponen una auténtica regresión respecto de lo preceptuado por el artículo 4.º, 2, del Pacto de la Sociedad de las Naciones, en el cual se dispone: «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, de todo lo cual se infiere una consecuencia trascendental, a saber, lo que tiene de monopolio y de privilegio inextensible a tenor de las disposiciones de la Carta (el veto) no se encuentra en el Pacto y ello habida cuenta de lo preceptuado por el precitado artículo 4.º, el cual faculta al Consejo, previa aprobación de la Asamblea General, para designar miembros permanentes, cuya presencia en el Consejo pondría fin a la inextensibilidad del número de consejeros permanentes, tal y como se estatuye en el artículo 23 de la Carta de las Naciones Unidas, en el cual se citan *in nomine* los cinco miembros permanentes del Consejo; en el *Covenant* se estatuye que el Consejo se compone de representantes de las «principales potencias aliadas y asociadas», sin mencionarlas, de lo cual puede inducirse que el número de miembros permanentes del Consejo de Seguridad, inextensible, según la Carta—a menos de proceder a una revisión de la misma—, puede ser ampliado si nos atenemos a lo dispuesto en el artículo 4.º, 2, del Pacto de la Sociedad de Naciones.

No es la que precede la única muestra de clara regresión que se deduce de un parangón referido al Pacto y a la Carta, siendo más amplio y comprensivo el criterio del primero que el de la segunda. Lección de experiencia trascendente, en el sentido de que en la Carta se consagra abiertamente una organización oligárquica, antecedente, a su vez, de lo que años más tarde habría de implicar la agravación del precitado sistema; nos referimos a la bipolaridad ruso-norteamericana, que en lo concerniente al problema de Oriente Medio nos brindará prueba inequívoca de un incompartido protagonismo, afirmado a expensas de Europa, a la cual se la condena a padecer

un marginalismo a todas luces injusto y censurable, tanto más cuanto que la delicada misión, consistente en intentar la solución del pleito árabe-israelí, se confiara unipersonalmente a Kissinger, el cual, *a posteriori*, intenta, al parecer con visible éxito, evidenciar el acierto de quienes le adjudicaran en 1973 el Premio Nobel de la Paz.

4. LO QUE PUDO SER AÑO HISTÓRICO (1963)

En ocasiones se produce un perceptible desequilibrio respecto de un tratado y la transformación fáctica de la realidad internacional, alteración posterior a la conclusión del pacto. En ese caso, el convenio así afectado por la sucesión del tiempo, en vez de cumplir la misión encauzadora para la que fuera ideado, se transforma en un agarrotamiento paralizante, desenlace al cual se refería José Ortega y Gasset al aseverar que mantener la vigencia de un acuerdo internacional más allá de lo que aconsejan o permiten las circunstancias, en vez de constituir una norma articulada para lograr el encauzamiento jurídico y pacífico de una determinada situación internacional, se transforma en una auténtica camisa de fuerza que convierte en irrealizable y perturbadora la aplicación de normas jurídicas que el transcurso del tiempo ha transformado en obsoletas.

Del acierto que inspirara las anteriores consideraciones, nos depara adecuado testimonio lo registrado en las relaciones franco-germanas, afectadas por tres guerras: la de 1870-1871, la de 1914-1918 y la de 1939-1945. El impacto del cual constituyen adecuado testimonio fehaciente las tres referidas contiendas nos lo deparan las siguientes consideraciones: 1.^a La petición formulada por Francia, a Inglaterra y a los Estados Unidos, en 1919 solicitando de las dos citadas naciones la conclusión de un pacto de seguridad que proveyera de las necesarias garantías a lo convenido en el artículo 10 del Pacto de la Sociedad de las Naciones; 2.^a Solicitud del Gobierno francés sugiriendo a Inglaterra que se transformara en Estado contratante de la Comunidad Europea de Defensa, con la esperanza abrigada por Francia de que así se evitaría la instalación en el seno del Viejo Continente de lo que pudiera ser la segunda Europa de Carlomagno; 3.^a Conclusión, el 4 de marzo de 1947 del tratado franco-británico de Dunkerke, al cual se le asigna en el artículo 6.^o, 2.^o, una vigencia de medio siglo, estipulando en su artículo 1.^o que dicho tratado se concluye a fin de impedir que Alemania pueda violar

sus obligaciones de desarme y desmilitarización y de evitar, en términos generales, que Alemania torne a ser una amenaza para la paz; 4.º Pacto de Unión Occidental (Bruselas, 17 de marzo de 1948), en cuya parte introductiva, principios 4 y 5, se alude específicamente el propósito de impedir la reiteración de una agresión por parte de Alemania.

Del acierto que se refleja en las precedentes consideraciones es testimonio que existe una evidente constante histórica en lo que atañe a las relaciones franco-alemanas referidas al dilatado espacio de tiempo que arranca de 1871 y del cual ofrece visible testimonio la conclusión del tratado de alianza germano-austríaco de 7 de abril de 1879, transformado en triple por la adhesión de Italia en 20 de mayo de 1882, renovado en distintas épocas, la última, por seis o doce años, el 6 de diciembre de 1912; puede en este sentido citarse el Tratado de Rapallo, de 16 de abril de 1922 (Rathenau-Tchitcherine), en el cual se incluyó, recíprocamente, el trato de nación más favorecida, el restablecimiento de las relaciones diplomáticas y comerciales y la renuncia a indemnizaciones de guerra, pactando igualmente la intensificación de las relaciones económicas; Pacto Tripartito germano-italo-nipón, signado en Berlín el 27 de septiembre de 1940, inspirado en principios geopolíticos alemanes, del *Lebens Raum*, o espacio vital, que aspira a reemplazar, agravándola, la doctrina clásica del sistema de las esferas de influencia que se intenta aplicar, tanto al territorio de la Gran Asia Oriental como a las tierras europeas, para así «establecer un nuevo orden de cosas, susceptible de ofrendar la prosperidad y el bienestar de los pueblos de las precitadas regiones»; en virtud de la cláusula precedente, el Japón reconoce y respeta la dirección de Alemania e Italia en la creación de un nuevo orden en Europa (art. 1.º); igualmente, Alemania e Italia reconocen y respetan la dirección del Japón en la creación de un nuevo orden en la Gran Asia Extremo-Oriental. El artículo 5.º del referido Pacto Tripartito contiene una disposición sorprendente al consignar que el precitado acuerdo no atañe a los *status* políticos actualmente existentes entre las tres partes contratantes y la Rusia de los soviets, lo cual equivale a consignar que perdura la política de neutralidad entonces vigente en lo concerniente a las relaciones políticas, a la sazón existentes, de recíproca neutralidad entre Alemania, Italia y la URSS y ello explica que desde la fecha de la conclusión del mencionado pacto (27 de septiembre de 1940) se mantuviera, hasta 1945, el estado de neutralidad de las dos citadas potencias europeas y la URSS y de esta última respecto del Japón después de ser arrojadas las primeras bombas atómicas, por primera vez en la historia, sobre

Hiroshima y Nagasaki, que implicarán la rendición incondicional del Japón al general Douglas Mac Arthur, habiendo puesto fin Rusia a su estado de neutralidad respecto del Japón cuando este último, tanto de hecho como de derecho, había dejado de ser beligerante. Este período histórico, del cual hemos ofrecido una sumarisísima exposición, evidencia cómo, en definitiva, el intento de extender a la «Gran Asia Oriental» la norma geopolítica del espacio vital, en definitiva, quedará reducido a un sueño cuyo trágico despertar se ofreciera en el otoño de 1945.

Suponemos que respecto del problema concerniente a la hostilidad franco-alemana, que se prolongara a lo largo de tres décadas del siglo pasado, puede asignársele la denominación de constante histórica. Ahora bien, la contienda europea, que se extiende, con intervalos de paces que son más bien treguas, a lo largo de los años comprendidos entre los de 1940 y 1945, inevitablemente había de afectar al período temporal posterior al segundo de los citados años y con referencia tanto a Francia como a la República Federal Alemana, es de suponer que los sedicentes profetas, viviendo en el referido período posbélico, difícilmente podían predecir lo que, sin embargo, llegaría a ser realidad, esto es, que Alemania, cuando el Pacto de Dunkerque contaba dieciséis años de vigencia (tratado de alianza al cual se le asignaba una vigencia extendida al año de 1997), aparece como signataria de un tratado, el franco-alemán, de 22 de febrero de 1963, que equivalía, nada más ni nada menos, que a la inhumación de la tantas veces citada constante histórica, caracterizada por la prolongada hostilidad entre Francia y Alemania, y como la historia, en su inmenso decurso, es mucho más creadora que la más fecunda de las fantasías, nos brinda este ejemplo sorprendente: Inglaterra, que firmara con Francia el referido Tratado de Dunkerque de alianza, inspirado en el coincidente deseo de evitar que Alemania reiterase su política de agresión, esta última pasa, en 1957, a convertirse en signataria original del Tratado Instituyente de la Comunidad Económica Europea, en tanto Inglaterra no ingresa en el precitado Tratado de Roma hasta dieciséis años después que la República Federal Alemana.

Sin embargo, si recordamos lo acontecido en el actual período posbélico, nuestra extrañeza se ve incrementada, habida cuenta de que Alemania aparece como firmante originaria del tratado de París de 27 de mayo de 1952, que instituye la Comunidad Europea de Defensa. Aparte lo referido, conviene recordar que, firmado el Tratado de París de 1952 y preceptuándose en su artículo 132, apartado 2.º, del referido Convenio que los signatarios en

París del referido documento disponían de seis meses para proceder a su ratificación por los Estados parte en el mismo, precepto que cumpliera Alemania antes del 27 de noviembre de 1952, no sucediera lo mismo con los otros signatarios, y a Francia, país del cual partiera la iniciativa de dotar a Europa de ese instrumento articulado para proveer a su defensa, se le atribuía el propósito de invocar la existencia del precitado artículo 132, sugiriendo la reapertura de negociaciones, petición que, caso de haber sido formulada, serviría de excusa para iniciar la revisión del citado Convenio, generándose así una situación evidentemente extraña, considerada en su significación jurídica, ya que, en términos de derecho, resultaría difícilmente comprensible que un tratado firmado y pendiente de ratificación su signatura y no habiendo, por tanto, entrado en vigor, pudiera ser sometido a un proceso de revisión, el cual presupone que un tratado, tras haber sido objeto de signatura por parte de las naciones contratantes y ratificado con arreglo a los preceptos constitucionales de cada uno de los países firmantes y, por consiguiente, en pleno vigor, se procediese a su revisión en cumplimiento de lo dispuesto sobre tal extremo en alguno de los artículos del Convenio.

Expuesto lo que antecede, concerniente a lo que constituyera hostilidad *in actu* o *in potentia* franco-alemana y habiendo prestado igualmente merecida atención a la acción singular de Francia, tanto en lo concerniente al artículo 10 del *Covenant*, disposición que, en 1919, Francia reputaba de garantía insuficiente cuando, al solicitar de Gran Bretaña la signatura del Tratado de París de 27 de marzo de 1952 —petición no atendida—, once años más tarde, Francia depararía una explicable y honda sorpresa al mundo concertando con la Alemania Federal el Tratado de 22 de febrero de 1963, con el cual se reemplaza la que fuera hostilidad franco-alemana por un compromiso contractual de avenencia y cooperación. A propósito de esta cooperación pactada, reconciliación de enorme trascendencia, algunos pensadores invocan lo que, según su criterio, encierra singular significación, es decir, la coetaneidad de dos acontecimientos aparentemente divergentes: de un lado, la firma del referido tratado franco-alemán y, de otro, la oposición del presidente De Gaulle, en el curso de las negociaciones de Bruselas, al ingreso de Inglaterra en el Mercado Común, coincidencia, en el orden de tiempo, a la cual aludía el canciller Adenauer en su discurso de 1 de marzo de 1963 ante el Bundestag, en el cual esgrimía la exégesis de que aquella coetaneidad constituía un factor meramente accidental, es decir, que el Tratado de París se firmase, al tiempo que fracasaban, a causa de la discrepancia degaulliana,

las negociaciones de Bruselas, concernientes a la petición británica demandando su ingreso en la Comunidad Económica Europea (Tratado de Roma de 25 de marzo de 1957). En lo que atañe a la interpretación del Tratado de París por parte de la entonces Quinta República Francesa, decía De Gaulle: «No existirá un solo hombre sobre el mundo que no justiprecie la capital importancia de ese acto, no sólo porque constituye una nueva página, de una prolongada y sangrienta historia de luchas y combates, sino porque abre las grandes puertas de un nuevo destino para Francia, Alemania, Europa y para la integridad del mundo», trascendental exégesis, que se completa con las siguientes apreciaciones: «Convencidos de que la reconciliación del pueblo alemán y del pueblo francés, poniendo término a una rivalidad secular, constituye un acontecimiento histórico, que transforma profundamente las relaciones entre ambos pueblos.» Las precedentes interpretaciones se complementan con apreciaciones específicas del canciller Adenauer: «Impedir, en el futuro, un día Rusia pudiese aliarse con Francia, frente a Alemania (como fuera el caso, cuando el 10 de diciembre se firmara en Moscú el Tratado de Alianza entre Francia y la URSS), o que Alemania se aliase a Francia frente a Rusia». A nuestro entender, no cabía posibilidad de especular con las disensiones europeas, heridas de muerte, al firmarse el Tratado de París de 22 de febrero de 1963. Claro está, que tanto como suponía refuerzo de la Europa occidental y central, la referida reconciliación debía valorarse, habida cuenta de que implicaba, en sentido contrario, el que Inglaterra, por la discrepancia del presidente De Gaulle, permaneciera al margen del Mercado Común. Ahora bien, cuando al precitado ostracismo británico se pusiera fin en 1974, consagrando el ingreso de Inglaterra en el Mercado Común, es al propio tiempo incuestionable, que entonces se adicionaba un elemento de fortaleza al Mercado Común. Además, entonces se va a lograr lo que poco antes parecía inverosímil, a saber: reemplazar su condición de naciones potencialmente discrepantes—nos referimos a Rusia y a los Estados Unidos—, como ya genialmente lo había profetizado Alexis de Tocqueville en 1835 (*La democracia en América*, Fondo de Cultura Económica, México, D. F., 1957, pp. 421-422), en dos superpotencias que han logrado establecer una especie de *modus vivendi*, distribuyéndose esferas de influencia que prácticamente alcanzan en su proyección a los cinco mundos y a los siete mares, instrumento de amplio protagonismo. De ese acuerdo implícito se nos ha ofrecido visible testimonio a propósito de la contienda que hasta no hace mucho tiempo constituía visible realidad, y en la cual participaron

como adversarios, de un lado, Israel (contando con la colaboración, últimamente atenuada, de los Estados Unidos), y de otro, algunos Estados árabes, cuya enfeudación, más o menos acentuada a la URSS, constituye una realidad, plural ayuda; que ha implicado como consecuencia el dejar a Europa marginada en la cuneta, resultando así altamente perjudicial para los nueve países que integran la Comunidad Económica Europea, la mayoría de los cuales son, conjuntamente, grandes consumidores del denominado oro negro y de sus muchos derivados, y al propio tiempo naciones deficitarias del poderoso energético que es el petróleo, trance que no alcanza, en la misma medida, a ninguna de las dos superpotencias; planteándose, por lo menos hasta el momento de redactar estos comentarios, un problema que recae especialmente sobre los nueve Estados que constituyen parte integrante de la Comunidad Económica Europea. Es así como el grado de acentuación de los problemas planteados, en lo que atañe a disponer de elementos energéticos, difiere, según se trate de los países árabes o de los que pertenecen al Viejo Mundo, dándose el caso, por vez primera en las relaciones de índole universal, que la política internacional acusó una alteración en el modo de aflorar a la superficie sus muchos problemas, según se trate de países productores o consumidores del oro negro; los segundos otrora dominados, no por la omnipotencia de los grandes productores, sino por las poderosas compañías, controladoras de los medios de distribución del oro negro que explotaban en su beneficio (en ocasiones punibles, por lo que tenían de escandaloso), no sólo respecto de los Estados productores, pertenecientes al mundo subdesarrollado, sino de aquellos otros que siendo poderosos tenían que hacer frente, a veces enfrentándose con notorias dificultades, a la acción de los mastodónticos *trusts*, que llegaron a constituir un encubierto y a veces dictatorial Estado dentro del Estado. Así fuera necesario promulgar en Norteamérica las leyes antitrust para hacer frente al peligro tentacular de esos monstruos cefalópodos, cuya avaricia es insaciable.

5. DE LA RETRACCIÓN ANTE EUROPA A LA INTERVENCIÓN AL SUR DEL RÍO GRANDE

En el mes de octubre de 1928 llegaba a nuestras manos una invitación, signada por el profesor James Brown Scott, el cual, en nombre de la Carnegie Endowfor International Peace, de Washington, D. C., nos invitaba a trasladarnos a la capital federal para escribir un libro destinado al análisis

y crítica de la Doctrina de Monroe, tarea que culminara con la publicación de un libro sobre dicha materia. A lo largo de sus 471 páginas se presta intruncada atención al examen de lo que constituyera durante un siglo auténtica constante histórica de la política internacional norteamericana, política que se inicia con Jorge Washington y perdura hasta la signatura, por parte de Norteamérica, del Pacto del Atlántico, el 24 de agosto de 1949, convenio que fuera realidad gracias a la iniciativa de los Estados Unidos, exteriorizada, primero, por el entonces presidente Harry S. Truman, y después, por la Resolución 239, votada por el Comité de Relaciones Exteriores del Senado norteamericano, el 19 de mayo de 1948, denominada «Resolución Vandenberg». En cuanto al presidente Truman atañe, éste desde que en Bruselas había concluido el «Pacto de Unión Occidental», en 1948, recibiera una comunicación de los signatarios del referido convenio, manifestándole que, decididos a defenderse contra toda agresión, su fuerza actual era inadecuada para lograr la preservación de la paz y asegurar la supervivencia de los pactantes, a no ser que una potencia, como los Estados Unidos, y otras naciones libres se sumasen a los firmantes originarios, para así concurrir en el común objetivo, consistente en alcanzar una deseable eficiencia defensiva. Truman se hace eco, ante el Congreso de Washington, de la solicitud a cargo de los signatarios del Pacto de Bruselas, aseverando: «La determinación de las naciones libres de Europa de protegerse a sí mismas será complementada por una similar determinación de nuestra parte para ayudarles a lograr tal fin», palabras que, a su vez, son confirmación de otras, antes pronunciadas por Truman el 12 de marzo de 1947: «La política exterior y la seguridad de los Estados Unidos están afectadas. Ni la paz internacional, ni nuestra seguridad, pueden ser realidad, a menos que ayudemos a los pueblos libres a mantener sus instituciones soberanas y su integridad nacional contra movimientos agresivos que quieren imponer sobre esos pueblos regímenes totalitarios. Creo que debe ser política de los Estados Unidos el apoyar a los pueblos libres que padecen intentos de subyugación, a medio de minorías armadas o de presiones exteriores.» Dos años después —el 18 de marzo de 1949—, Dean Acheson decía: «El Pacto del Atlántico es el producto de trescientos cincuenta años de historia; aquí, en Norteamérica, se ha construido una nación, conectada a la Europa del Oeste, por instituciones comunes y creencias morales compartidas, así como por normas éticas; estas similitudes no son artificiales, son lazos fuertes, porque se apoyan en una convicción común y por la aceptación de compartidos valores morales, ba-

sados en el espíritu de tolerancia, lo opuesto al credo comunista, para el cual la coacción por la fuerza constituye su propio método.» Lo anteriormente consignado pone claramente de manifiesto que si bien el Pacto de Bruselas es debido a la iniciativa de cinco naciones europeas, su fortalecimiento hay que referirlo a la prestación de solidaridad por parte de los Estados Unidos.

Es indudable que las raíces mediatas del aislacionismo norteamericano, que se opone a la conclusión de pactos de alianza con naciones europeas, es preciso referirlas al «Manifiesto de Adiós» del presidente Washington, pero no es menos cierto que fuera Monroe quien, veintisiete años después de publicado el Manifiesto referido, en su trascendental Mensaje de 2 de diciembre de 1823, señala cuáles son los factores de disidencia que implican la aparición de una política internacional, caracterizada por la tendencia a considerar, en calidad de nota específica de la misma, el aislacionismo, a la vez dictado por el deseo de evitar cuanto pudiera implicar exportación del sistema político, a la sazón imperante en Europa, al Hemisferio Occidental, y ello porque, como asevera Monroe: «El sistema político de las Potencias Aliadas es esencialmente diferente del americano». Por este motivo, añade Monroe: «Debemos a la buena fe y a las relaciones amistosas existentes entre los Estados Unidos y las citadas potencias (europeas) declarar que consideramos toda iniciativa, por su parte, de extender su sistema político a una porción cualquiera de este hemisferio como peligrosa para nuestra paz y nuestra seguridad.» Las anteriores advertencias deben ser valoradas, en función de otra aseveración que las complementa: «Respecto de las colonias y dependencias actuales de las potencias europeas, ni hemos intervenido, ni intervendremos, pero respecto de los gobiernos que han declarado su independencia y la mantienen, y cuya independencia hemos reconocido, tras severo examen y sobre la base de la justicia, no podremos considerar intervención alguna de una potencia europea que persiga como objetivo el de oprimir o controlar de cualquier modo su destino, más que como manifestación de una disposición inamistosa por parte de los Estados Unidos.» Como puede colegirse de las precedentes declaraciones, Monroe promete su total abstención respecto de las luchas que España mantiene con sus colonias sublevadas, pero al propio tiempo declara que su abstención no se extenderá en lo que atañe a cuanto implique intervención de las potencias europeas en las colonias españolas. Monroe alude a las relaciones futuras concernientes a Norteamérica y el mundo europeo, pero los Estados Unidos mantendrán

otra actitud en lo que atañe a las relaciones de Norteamérica con los países de ascendencia hispánica, como se deduce de su posición relativa a lo que habrá de ser el Congreso de Panamá de 1826, reunido, como es sabido, a sugerencia de Simón Bolívar.

Naturalmente, el precitado problema se relaciona con el que afecta a la respectiva interpretación de Norteamérica e Hispanoamérica, relativamente a la significación y alcance de la precitada doctrina, habida cuenta de que para los Estados Unidos es indudablemente norteamericana, en tanto y a la sazón para Hispanoamérica constituye una base de acción conjunta, es decir, un principio que de unilateral ha de transformarse, con el transcurso del tiempo, en plurilateral y no constituir monopolio exegético de los Estados Unidos. Las dos citadas interpretaciones constituyen realidad en lo que hace relación al trascendental problema, consistente en garantizar la integridad de los territorios adonde alcanza la soberanía hispanoamericana, tema al cual prestamos seguidamente atención.

El 20 de agosto de 1823, Canning, ministro británico de Asuntos Exteriores, comunicaba a Rush, representante diplomático de los Estados Unidos en Londres, la propuesta de conclusión de un acuerdo concerniente a la posición de los Estados Unidos y de Inglaterra, ante el planteado problema de Hispanoamérica. Eran cinco los extremos incluidos en la propuesta Canning:

- 1.º Consideramos imposible la recuperación de las colonias por parte de España.
- 2.º No obstaculizaremos la conclusión de un acuerdo amistoso entre las colonias y la madre patria.
- 3.º La cuestión de su reconocimiento como Estados es un problema de tiempo y circunstancias.
- 4.º No aspiramos a la posesión, por nuestra parte, de una porción de dichas colonias.
- 5.º No podríamos considerar con indiferencia la transferencia de una parte de las mismas a otro Estado.

De las referidas cinco cláusulas, sin discusión posible, la más trascendente es la que lleva el número 3, ya que encierra la promesa de respetar la integridad territorial de las referidas colonias. Esta condición, propuesta por Canning, consagrando el principio del desinterés territorial, ni directa, ni indirectamente figura en el Mensaje de Monroe. Respecto de la actitud de los Estados Unidos, existía un proceso, que se inicia en abril de 1825 y

termina en mayo de 1826, con la celebración del Congreso de Panamá; entonces preexistía la Doctrina de Monroe y explicablemente habría de ser tenido en cuenta su contenido, especialmente sobre las propuestas de alianza y de acción conjunta, que serían objeto de examen en la reunión del istmo. A este propósito debe tenerse en cuenta que en el «Manifiesto de Adiós» de Jorge Washington, de 19 de noviembre de 1796, se hace alusión inequívoca al problema, consistente en no concluir alianzas permanentes o, según la mención de Jorge Washington, embarazosas. Ahora bien, tal afirmación, válida respecto de las alianzas de los Estados Unidos con potencias europeas, ¿encerraba la misma condición en lo que atañía a las alianzas sugeridas por los representantes de los Estados Americanos en el Congreso de Panamá? El presidente John Quincy Adams, en su Mensaje de 26 de diciembre de 1825, refiriéndose al Congreso de Panamá y a la propuesta de Hispanoamérica de concertar un acuerdo convencional, la opinión del Gobierno norteamericano era la de que dicho acuerdo no podía ir más allá de una mutua promesa, formulada por las potencias contratantes, comprometiéndose a mantener dichos principios del Mensaje, *con sus propios medios y dentro de sus respectivos territorios*. Esta tesis es fortalecida por el representante Buchanan al sostener: «El pueblo de los Estados Unidos ha de reservar su entera libertad de acción para proceder de acuerdo con sus sentimientos americanos respecto de las Repúblicas hispanoamericanas y de acuerdo con su honor y con lo que las circunstancias aconsejen.»

El representante norteamericano Daniel Webster, en la sesión del 14 de abril de 1826, sostenía que la Doctrina de Monroe no obliga a los Estados Unidos a intervenir, caso de exteriorización de sentimiento hostil de las potencias europeas, respecto de Sudamérica. Diferenciaba Webster dos hipótesis: 1.^a Si los aliados europeos facilitasen armamento para luchar contra provincias distantes de Norteamérica, como Chile y Buenos Aires, ello requeriría sólo una protesta por parte de los Estados Unidos; 2.^a Si esos armamentos se desembarcasen en las costas del golfo de México, esto exigiría una inmediata intervención por parte de los Estados Unidos. Tras muchas polémicas se vota el envío de una delegación norteamericana al Congreso de Panamá, la cual habrá de atenerse a las instrucciones que redacta Clay con fecha 8 de mayo de 1826. La misión confiada a la Delegación norteamericana era a la vez nueva (hasta entonces no habían recibido los Estados Unidos una invitación de índole colectiva) y delicada (de la tradición norteamericana parecía deducirse que, a dos problemas distintos—el concer-

niente a las relaciones de los Estados Unidos con Europa y en lo relativo al problema objeto de análisis en Panamá, a saber, la solidaridad norteamericana—, deben aplicarse sistemas distintos). En relación con lo que antecede; Clay separa cuidadosamente dos problemas: los concernientes a Hispanoamérica y aquellos que alcanzan en sus efectos a la integridad del Nuevo Mundo. A los ojos de Hispanoamérica, todos los problemas del hemisferio occidental tienen carácter genérico. A este propósito, las instrucciones impartidas por Clay se refieren a dos extremos: 1.º Lo específicamente hispanoamericano, respecto de lo cual no hay por qué alterar la posición neutral de los Estados Unidos. 2.º Lo continental, y, en relación con este aspecto del problema, Clay alega que la constitución norteamericana no permite concluir alianzas, que implicarían en este caso, y según la tesis de Simón Bolívar, la erección de una especie de poder anficiónico, y por ello, en este caso, en última instancia, si los delegados norteamericanos firman algún compromiso de alianza, ello habrá de ser *ad referendum*. Si se planteaba igualmente en Panamá, la cuestión relativa, a garantizar la integridad territorial del Nuevo Mundo. Respecto de este trascendente problema, Clay da instrucciones de que cada República *evitará, con sus propios medios*, el establecimiento de colonias en América en el futuro. La visible diferencia que se induce de un estudio comparativo de las tesis referidas (la de Clay y la de Bolívar) salta a la vista, ya que aceptar la tesis del segundo—concerniente a la integridad territorial de cada una de las repúblicas americanas—se opondría a la puesta en práctica de la doctrina norteamericana del «Destino Manifiesto», es decir, a las anexiones llevadas a cabo desde 1776, cuando sólo existían 13 estados en Norteamérica, número incrementado a expensas de la América de ascendencia hispánica y en beneficio exclusivo de los Estados Unidos, los cuales pudieron elevar a 50 el número de estados de la Unión. Clay, igualmente, discrepa de Bolívar, ya que Clay manifiesta de modo inequívoco: «Estamos mal dispuestos a la anexión de Cuba a una de las nuevas repúblicas.» La divergencia de tesis a cargo, respectivamente, de los Estados Unidos y de Hispanoamérica salta a la vista, y por ello es de lamentar que, en última instancia, los delegados norteamericanos no participasen en las polémicas y deliberaciones del Congreso de Panamá.

Hace de esto cuarenta y tres años, y en lo que atañe a los problemas anteriormente analizados, escribíamos: «Así se cierra ese atraente período histórico, que tiene la manifestación más interesante en 1826; del Congreso

de Panamá salen en estado de dispersión las repúblicas hispanoamericanas, que deben hacer frente a una serie de cuestiones, engendradas por los problemas de fijación de límites fronterizos. Los Estados Unidos doblan el cabo panameño libres de movimientos; tal desenlace será inteligentemente explotado, *pro Domo sua*, por Norteamérica a lo largo de la dilatada historia, que arranca de 1826. En el norte, la unión; en el sur, la dispersión: lo primero ha de dominar a lo segundo. La historia americana del siglo XIX así lo evidencia. En la actualidad, lo que hasta 1903 fuera provincia colombiana, la de Panamá, y después de esa fecha estado, donde la presencia norteamericana implica testimonio de actos de soberanía, incompatibles con la independencia panameña, afortunadamente, la justicia inmanente parece estar en vísperas de reinstalación. Un tratado como el de 1903 es portador de una cláusula tan monstruosa que lo invalida, ya que en la misma se establece el *carácter perpetuo de la concesión*, tanto del canal cuanto de la zona de soberanía, a uno y otro lado del mismo, aparte de que la presencia de los Estados Unidos secciona en dos a la nación panameña. Ahora sería adecuado recordar la tesis de los Estados Unidos, contenida en las instrucciones de Clay y opuesta a la signatura de un pacto que garantizase a las repúblicas hispanoamericanas sus respectivos límites, es decir, su integridad territorial.

Los años se suceden, y esta vez, a iniciativa de los Estados Unidos, se reúne en Washington, D. C., la I Conferencia Internacional Americana, desde el 2 de octubre de 1889 al 19 de abril de 1890, punto de arranque de otras reuniones de la misma índole, la última de las cuales, la décima, se reuniera en Caracas del 1 al 18 de marzo de 1954. A medida que dichas conferencias se sucedían, se acentuaba, cada vez más visible y gravemente, el denominado «mal de América», determinado por la intervención de los Estados Unidos en las repúblicas americanas de estirpe hispánica, achaque que hiciera acto de aguda presencia, con ocasión de reunirse en La Habana, en 1928, la VI Conferencia Internacional de Estados Americanos, como vamos a analizar seguidamente.

En la V Conferencia Internacional Americana (Santiago de Chile, 1923) se acuerda que la Comisión de Jurisconsultos, creada a iniciativa de los Estados Unidos el 23 de agosto de 1906, en Río de Janeiro, con ocasión de reunirse en la capital brasileña la III Conferencia Internacional Americana, se reúna el 23 de agosto de 1906 en Río (abril-mayo de 1927), en la cual se acuerda condenar, rotunda y radicalmente, el denominado «mal de Améri-

ca», es decir, la intervención, que puede ir desde la presión moral y económica hasta la intervención armada, siendo su finalidad imponer a un país la voluntad de otro y realizarla en beneficio de la nación que interviene. La Delegación mexicana apoyaba una proposición así concebida: «Ningún Estado podrá, ni directa ni indirectamente, ni por ningún motivo, aun cuando sea temporalmente, ocupar una porción cualquiera del territorio de otro Estado. El consentimiento otorgado por éste no legitimaría la ocupación, y el ocupante será responsable de todos los hechos derivados de su ocupación, tanto respecto del Estado ocupado como de terceros.» Por otra parte, en el proyecto de tratados de Derecho internacional público, aprobado por la Comisión de Juristas de Río en 1927, se consignaba en el artículo 3.º: «Ningún Estado podrá intervenir en los asuntos interiores de otro.» La iniciativa de este artículo se debe al profesor costarricense doctor Luis Anderson, y el profesor colombiano Yepes pidió se hiciese constar que tal propuesta «fuera saludada por una salva de aplausos de todo el continente», reforzando esta cita el profesor Bustamante: hacía constar que la propuesta del doctor Anderson «fuera aceptada por aclamación», testimonios inequívocos, los dos citados, que evidencian hasta qué punto quería desterrarse, de una vez para siempre, el «mal de América». Por cierto que en aquella actitud, francamente condenatoria de la intervención, se distinguieran los representantes de Cuba y Perú; pero lo sorprendentemente fuera al año siguiente, en la VI Conferencia, de La Habana (sesión del 24 de enero de 1928): los representantes de ambos países sostienen puntos de vista no ya distintos, sino contrarios a los que habían defendido en Río de Janeiro, contradicción tanto menos explicable, habida cuenta de que el delegado peruano reconoce que lo que habrá de acordarse en La Habana «no es más que el resultado de la obra llevada a cabo por los juristas de Río», pese a lo cual reemplaza la ponencia de Río por una declaración de derechos y deberes de los estados, inspirada en la «Declaración de los derechos y deberes de las naciones», votada por el Instituto Americano de Derecho Internacional en 1916, la cual encierra un valor moral, disposiciones inspiradas en sentencias y pensamientos norteamericanos y que, como tales, pueden tener validez en los Estados Unidos, y si en esa Declaración se garantiza la independencia de las repúblicas americanas, será adecuado recordar que Norteamérica, en 1928, debería haber tenido en cuenta esas normas, y no fuera así, porque el delegado norteamericano en la Conferencia de La Habana, Mr. Hughes, apoya la propuesta del reemplazo, su-

gerida por el delegado del Perú, defendiendo la doctrina que, tanto el representante norteamericano como el peruano, denominan de *interposición*, expresión sospechosa por lo que tiene de impreciso, y que no resulta incompatible con la política de auténticas intervenciones, implicando además el escamoteo del contenido del artículo 3.º, aprobado por la Comisión de Río de Janeiro de 1927, que a la letra dispone: «Ningún Estado puede intervenir en los asuntos internos de otro.»

Téngase además en cuenta que el vago y sospechoso término, de visible imprecisión (la *interposición* de Mr. Hughes), referido a las realidades existentes en el hemisferio occidental, constituiría una poderosa arma en manos de un Estado, aún más que fuerte, omnipotente, ya que no es posible invertir los términos del problema y pensar en que pueda correr a cargo de un Estado débil el interponerse respecto de otro poderoso. Ello fue venturosamente percibido por el internacionalista ecuatoriano Gonzalo Zaldumbide, al sostener: «Se hubiera entendido tal derecho, el de intervención, en el sentido de ejercitarse fraternalmente y no dejarlo a cargo de países a quienes no les hemos otorgado un derecho de paternidad exclusivo.» (Alusión innegable al tan traído y llevado *paternalismo americano*.)

Recordemos que el doctor Guerrero, en la citada Conferencia de La Habana, para hacer frente a las maniobras de los *interposicionistas*, encaminadas a escamotear el artículo 3.º, tal y como figuraba en el proyecto de Río y tajantemente condenatorio de la intervención, presentara, en la histórica sesión de 18 de febrero de 1928, la siguiente moción: «La VI Conferencia de las Repúblicas Americanas, teniendo en consideración que en estos momentos ha sido expresada la firme decisión de cada una de las delegaciones de que sea consignado, de manera categórica y rotunda, el principio de no intervención y la absoluta igualdad jurídica de los estados, resuelve: “Ningún Estado tiene derecho a intervenir en los asuntos internos de otros”; clara proposición condenatoria de la intervención por la siguiente: “La VI Conferencia Internacional Americana resuelve recomendar que se incluya en el programa de la VII Conferencia Internacional Americana la consideración de las bases fundamentales del Derecho internacional y estados.”» Hasta cierto punto se explica (en modo alguno se justifica) la anterior resolución si el artículo 3.º, propuesto por juristas de Río, fuera consecuencia de una censurable improvisación, pero este reproche no resulta aplicable al artículo 3.º de Río, cuyo período inicial de gestación se exterioriza con ocasión de celebrarse la III Conferencia Internacional Amé-

ricana de Río, y ya en 23 de agosto de 1906 se concierta un acuerdo en Río, creando la Comisión de Jurisconsultos. Nueva propuesta, en idéntico sentido, en la IV Conferencia Panamericana (Buenos Aires, 1910); se aborda nuevamente el problema en la V Conferencia Panamericana de Santiago de Chile, en 1923, y la definitiva reunión tiene lugar en Río, entre abril y mayo de 1927. Es así cómo, tras la celebración de funerales de tercera clase, en memoria del cadáver insepulto de la no intervención, no se lograra en la Conferencia de La Habana lo que pudo haber constituido la eliminación definitiva del condenable «mal de América» e inaugurar el camino adecuado para que la solidaridad hemisférica se articulase debidamente y se fortaleciera en la medida que nosotros cordialmente le auguramos y deseamos.

Pese a la explicable sensación de lamentable desencanto que nos legara la desdichada Conferencia de La Habana, hemos encontrado confortadora compensación al comprobar cómo el transcurso del tiempo derramara su prometedora luz sobre el futuro del Nuevo Mundo. Nos referimos a lo acordado (después de lo lamentablemente votado en La Habana) en la VII Conferencia Internacional Americana (Montevideo, 26 de diciembre de 1933): la convención sobre los derechos y deberes de los estados, que en su artículo 8.º dispone: «Ningún Estado tiene el derecho a intervenir en los asuntos internos de otro.» En la VIII Conferencia Internacional Americana (9 a 27 de diciembre de 1938, reunida en Lima), y en su declaración de principios de solidaridad de América, apartado 1.º, preceptúa: «Es inadmisibles la intervención de un Estado en los problemas internos o externos de otro.» La IX Conferencia Internacional Americana, reunida en Bogotá el 30 de abril de 1948, y en la «Carta de la Organización de Estados Americanos», aprobada en dicha reunión, y en su artículo 15, se preceptúa: «Ningún Estado o grupo de Estados tiene derecho a intervenir, sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de otro. Este principio excluye no solamente la fuerza armada, sino cualquier otra forma de interferencia, en la tendencia atentatoria a la personalidad del Estado y de los elementos políticos, económicos y culturales del mismo.»

En la X Conferencia Internacional, celebrada en Caracas entre los días 1 y 28 de marzo de 1954, se votará la «Declaración de Caracas», en la cual se hace constar: «Reitera el reconocimiento del derecho inalienable de cada Estado americano de escoger libremente sus propias instituciones, en el ejercicio efectivo de la democracia representativa, como medio de mantener su

soberanía política, alcanzar su independencia económica y vivir su propia vida social, sin intervención por parte de ningún Estado o grupo de Estados, directa o indirectamente, en sus asuntos internos y externos y, en particular, su intervención en cualquier forma de militarismo.»

Como puede apreciarse, desde que la Conferencia de Montevideo, en 1933, condenara la intervención, posteriormente, en las conferencias interamericanas de Lima (24 de diciembre de 1938), artículo 1.º; de Bogotá (30 de abril de 1948), y en la «Carta de la Organización de Estados Americanos», artículos 15 y 16, se consideran como actos de intervención el «estimular medidas de carácter económico o político para forzar la voluntad soberana de otro Estado y obtener ventajas de cualquier naturaleza», es decir, que se enriquece visiblemente la caracterización de supuestos que, transformados en realidades se consideran como implicando actos de intervención.

La XI y hasta el presente última Conferencia Internacional Americana se convocó en Caracas, y debió reunirse en Quito, según resolución acordada en la capital venezolana, de lo cual se desprende que desde 1954 no se han reunido conferencias internacionales americanas, y, sea cual fuere la causa de esa sorprendente dilación, lo que parece estar fuera de duda es que esos veinte años de inactividad, desde entonces transcurridos, constituyen un espacio de tiempo lo suficientemente dilatado para inducir que ello se debe a una crisis en el problema de las relaciones interamericanas, hoy más necesarias que nunca, habida cuenta de la inestabilidad de algunos regímenes políticos del hemisferio occidental.

CAMILO BARCIA TRELLES

