

RECENSIONES

MARIO GÓMEZ DE LA TORRE: *Teoría general de la organización internacional*. Editorial Universitaria, Quito (Ecuador), 1974, 230 pp.

Hace unas décadas, como saben perfectamente bien todos los especialistas del tema que ocupa nuestra atención, el sutil pensador Spengler afirmó, en uno de sus libros más destacados—nos estamos refiriendo a *Años decisivos*—, que «la verdadera política es la política internacional». Y esta afirmación, rotunda, como recientemente ha comentado el prestigioso profesor argentino Mario Amadeo, encierra una gran verdad. Es ciertamente en el marco de la política internacional donde los pueblos proyectan su imagen y realizan su destino histórico. Comparados con los acontecimientos que se producen dentro de ese ámbito, los procesos internos parecen limitados, tienen algo de «provinciano». Cuando en el seno de un país se producen sucesos de verdadera trascendencia—la Revolución Francesa o la Revolución Rusa—desbordan las fronteras y generan efectos de carácter internacional. La diferencia principal entre las naciones convocadas a la realización de una importante misión histórica y aquellas que no poseen ese carisma, finca en su comprensión de los problemas internacionales y en su exacta ubicación frente a ellos. No es indispensable—nos lo asegura el ilustre diplomático citado—ser una superpotencia para ser protagonista en el escenario internacional. A la inversa, es posible que una nación materialmente muy poderosa carezca de vocación auténtica para la acción internacional y se mueva en ese plano con torpeza. La vocación para la vida internacional es, ante todo, un don, una aptitud innata que tienen los pueblos, del mismo modo que hay algunos especialmente dotados para las ciencias, para la guerra, para la literatura o para las artes.

Sin embargo, ese don—como todos los que el ser humano recibe—puede ser cultivado y acrecido y puede también ser menospreciado y dilapidado. Tarea fundamental de los gobernantes es, por ello, estimular la vocación de sus pueblos por los temas internacionales y, muy principalmente, otorgarles prelación en su escala de prioridades. Esa prioridad supone, desde luego, una comprensión cabal del papel que a sus propios países compete en la comunidad internacional.

La afirmación de Spengler, con la que iniciábamos este comentario, es válida para todos los tiempos, pero es particularmente cierta en los días que corren. El fenómeno de la interdependencia determina que no solamente la seguridad, sino también el bienestar de las naciones dependan de su apropiada ubicación en el panorama internacional.

Ahora bien —parece prudente el advertirlo—, desde la época en la que el autor de *La decadencia de Occidente* emitía las palabras anteriormente transcritas hasta nuestros días, no es preciso esforzarse de forma excesiva para demostrar la veracidad del aserto; se ha llevado a cabo un cambio sustancial en el ser del hombre, en el ser de las naciones y, naturalmente (y de forma muy especial), en el ser de la política —en cualesquiera de sus formas—. Consecuentemente, cuando menos, la misma frase de Spengler, tan significativa de toda una época, no ha podido soportar las dramáticas dentelladas que, a diestro y siniestro, obsequia y lanza —según convenga— el paso del tiempo. El advenimiento, la multiplicidad y la incesante creación de tantas y tantas organizaciones internacionales ha trastocado, nuevamente, la figura de la política o de las relaciones internacionales. Ahora, en política internacional —pedimos perdón por la inevitable redundancia terminológica—, la exclusiva y solitaria relación de Estado a Estado responde, quíerese o no, a la etiqueta a la que, en líneas anteriores, hacíamos referencia: el *provincia-lismo político*.

Es la hora del imperio de las organizaciones internacionales y, evidentemente, a ninguna parte conduce intentar rebatir esta sólida realidad. Por otra parte, no es preciso rasgarse las vestiduras ante este hecho; la Historia —como ha escrito Victor Pou— nos ofrece pocos ejemplos de la vida internacional organizada (pero esos ejemplos, pensamos nosotros, son más que suficientes). En realidad, antes de pasar al análisis de la exposición doctrinal de los conceptos que en torno de la organización internacional nos ofrece el doctor Gómez de la Torre, parece indicado especificar —aunque a los peritos en la materia les puede resultar monótono— que, efectivamente, es a partir del siglo xix cuando los pueblos comienzan a adquirir conciencia de su solidaridad, que alcanza una fuerza todavía mayor durante el siglo xx, especialmente después de la Segunda Guerra Mundial. De todas formas, como hábilmente subraya el doctor Víctor Pou, a lo largo de los siglos se han producido algunas manifestaciones interesantes de estructuración de las relaciones internacionales. De ellas, las más relevantes quizá sean las confederaciones griegas, la comunidad cristiana medieval, el «sistema» de Metternich y la Sociedad de las Naciones. Lo que empezó siendo un ensayo sin mayor trascendencia e importancia ha llegado a ser hoy, en las horas que nos ha tocado vivir, una realidad que bajo ningún punto de vista puede ponerse en duda. Hoy —así lo ha señalado un experto— la casi totalidad de los miembros de la comunidad internacional están agrupados en organizaciones mundiales y regionales que integran el sistema en vigor. Pero, en definitiva —aunque esta afirmación entraña no poco de optimismo—, lo que cuenta son los Estados, porque son ellos los que confieren a los sistemas sus características y los que, en efecto, los forman. A la vista, pues, de cuanto antecede no nos parece aventurado el considerar que el aislacionismo —posición tan importante y personalísima, en otras épocas, de la seriedad y orgullo de una determinada nación—, en la actualidad, como actitud política está destinado a desaparecer. La solidaridad creada por la repercusión internacional que alcanzan los principales acontecimientos internacionales y la interdependencia que resulta de los avances de la técnica acabarán muy pronto con esa modalidad de política exterior, aun en la forma, como muy bien nos advierte el profesor Mario Amadeo, parcial y restringida en que todavía subsiste. *De hecho hoy*

virtualmente no hay países que se consideren al margen del sistema internacional vigente.

De todas formas, integrados o no en el ámbito de la comunidad o de la sociedad internacional, como clarívidamente nos lo ha indicado o hace mucho tiempo el profesor Truyol y Serra en su bellissimo libro *La sociedad internacional*, «no es necesario subrayar que, de hecho, las grandes potencias han determinado en última instancia el destino de la sociedad internacional. La historia política internacional es fundamentalmente historia de las grandes potencias. El brillo de su protagonismo deslumbró en particular a Leopold von Ranke: siendo la historia para él esencialmente historia política, y sus actores, los Estados nacionales, «pensamientos de Dios», la minoría dirigente de este mundo de Estados encarnaba, a sus ojos, la quintaesencia de los valores humanos. Pero no olvidemos que este papel brillante ha tenido a menudo como precio la angustia de caídas y de bruscos desastres, cuando no de melancólicos y nostálgicos ocasos. Las fluctuaciones del destino no son una exclusiva de los Estados pequeños y medianos, son también el atributo de los grandes. En la doctrina, a la exaltación del poder que, desde los legistas chinos y el *Artha-Sâtra* de Sanakya, más conocido como Cautilya («el Tortuoso»), en la antigua India, conduce, a través de Tucídides, hasta Maquiavelo y Nietzsche, hace eco una tradición tan constante, aunque menos vistosa, que, ya presente en el «Viejo Maestro», Lao-Tse, y más cerca de nosotros, en San Agustín, se despliega en Montesquieu y Rousseau, en Heern, Sismondi y Jacobo Burckhard: la apología del pequeño Estado: de hecho la humanidad es acreedora a algunos de sus prototipos históricos, de los más altos valores de civilización (recordemos aquí tan sólo, ciñéndonos al mundo moderno, lo que las Artes y las Letras deben a Florencia y Weimar; la libertad intelectual, a los Países Bajos; las tareas humanitarias, a Suiza).

Prosiguiendo con el tema, casi acariciando la idea de ser exhaustivos en el extremo que ocupa y preocupa nuestra mente—y siguiendo, por supuesto, muy de cerca el pensamiento del profesor Truyol y Serra (especialmente los aspectos ideológicos consignados en el libro anteriormente citado)—, en el contexto internacional de las naciones, las grandes potencias, curiosamente, apenas si tienen que hacer algo activamente para denotar su presencia e imperio: «Contrariamente a lo que ocurría en el mundo de los Estados soberanos, la condición de gran potencia no implica necesariamente un reconocimiento específico. La gran potencia—señala el autor que acabamos de citar—acaba imponiéndose por su propio peso, y se le invita a cooperar con las demás porque no sería posible obtener resultados duraderos sin ella. Se da aquí la más rigurosa aplicación que cabe del principio de efectividad. Con todo, la calidad de gran potencia puede mantenerse durante algún tiempo, en virtud del prestigio adquirido, cuando su base es ya menos real. En cambio, la efectividad de los factores de la potencia debe ser más acentuada al principio, dado que los grandes suelen mostrarse poco inclinados a admitir a otros a su lado; lo cual trae consigo que los recién llegados tengan generalmente una entrada en escena brusca, cuando no espectacular (caso, por ejemplo, de Rusia bajo Pedro el Grande; de Prusia, bajo Federico II; de Japón, con su victoria sobre la Rusia zarista en 1905).»

En cierto sentido, sin embargo, cabe hablar de un reconocimiento de gran potencia cuando competencias de especial envergadura son atribuidas expre-

samente a ciertos Estados por el derecho internacional. Se ha llegado incluso a afirmar que existen dos nociones de gran potencia: la gran potencia *de iure* y la gran potencia *de facto*. Nuestras consideraciones hasta el momento han girado en torno a esta última. Desde el punto de vista jurídico, la gran potencia será entonces «un Estado cuya situación en el conjunto del derecho internacional positivo es preponderante», y esta preponderancia se reconoce en la influencia que el Estado en cuestión ejerce tanto sobre la creación como sobre el contenido del derecho internacional. Acabamos de comprobar implícitamente que puede haber una disociación entre grandes potencias de hecho y grandes potencias de derecho. Pero es inherente a la naturaleza de la gran potencia el acabar siéndolo de derecho si lo es de hecho. Pues sin ella, ninguna regulación general de las relaciones públicas internacionales es viable. De ahí que lord Cranborne, al tratar de la universalidad de la Sociedad de Naciones, viniese a distinguir los «Estados esenciales», y los demás, siendo los primeros, «aquellos sin cuya participación ningún plan de cooperación internacional podría producir los resultados deseados», los que aseguran propiamente la universalidad.

En definitiva, «lo que constituye la esencia de la gran potencia es la capacidad para tomar parte activamente en la política mundial». Las grandes potencias son las únicas que se aproximan al ideal de la soberanía si se la concibe como independencia absoluta de todo aquello que no sea la propia voluntad estatal, y decimos «se aproximan», ya que hasta la fecha ni siquiera la mayor parte de las potencias han sido plenamente soberanas en este sentido.

Con cuanto hasta el momento queda indicado creemos, vanidad al margen, que estamos revalorizando muy sensiblemente la tarea emprendida por el profesor Gómez de la Torre, que, desde allende los mares (el lector atento habrá advertido que su impresión se ha efectuado en Quito, Ecuador), nos ha enviado este riguroso, documentado y actualísimo libro. No creemos, y consecuentemente es tesis que defendemos personalísimamente, que ninguna de las grandes—ni de las pequeñas—organizaciones internacionales existentes otorguen al estudioso que se acerque a las mismas la más sencilla facilidad para su análisis. Cuanto más, lógicamente, esas dificultades se acrecientan a extremos infinitos—atestigüenlo los profesores españoles que se han ocupado del tema, como, por ejemplo, Aguilar Navarro, Medina Ortega, Pecourt García, Rubio y Truyol y Serra, entre otros muchos—cuando, como en el caso que nos ocupa, se pretende exponer una visión general y profundizada—ambas cosas al mismo tiempo—de las organizaciones internacionales. Cierto es, y conviene hacerlo constar cuanto antes, que el autor viene, desde hace algunos años, entregado a este quehacer. Recordamos la excelente impresión que nos causó un bellissimo, extenso y profundo ensayo que—citamos de memoria (y pedimos perdón por ello)—, bajo el título de «Relaciones de las Organizaciones Internacionales», dio a la luz en las páginas del *Anuario Ecuatoriano de Derecho Internacional* correspondiente a los años de 1966-1967. Desde entonces, a la vista del libro que pasamos a glosar con mayor detenimiento, el autor no ha dejado pasar un solo día sin acrecentar sus ya amplios conocimientos sobre el dificultoso tema que nos ocupa.

De los diferentes matices que se nos brindan en estas páginas hay uno que, por su originalidad, nosotros procederíamos a destacar de inmediato, a

RECENSIONES

saber: que el autor no se siente preocupado lo más mínimo por la constante multiplicidad o advenimiento de organismos e instituciones internacionales. Por el contrario, lo que de verdad le preocupa es el análisis del nexo de coordinación, vinculación o entendimiento de unas entidades con otras. Pero, en buena lógica, en honor al futuro lector de este libro, llevemos cierto orden estructural que haga comprensible lo que en nuestro comentario crítico queremos decir, a saber: especificando lo que para el profesor Gómez de la Torre es y significa la Comunidad o la Organización Internacional—el lector puede elegir la expresión que mayor le complazca—. Posee el profesor de la Universidad Central del Ecuador la suficiente experiencia como para saber que toda definición, sea de lo que fuere, se apoya en un terreno peligrosamente movedizo. Por eso mismo, manifiesta, «sin intentar una definición de la Comunidad Internacional, podría decir que es el conjunto de Estados independientes, libres y soberanos que mantienen relaciones entre sí, con el objeto de alcanzar un mayor bienestar y progreso individual y común por medio de la colaboración entre ellos».

La formación de la Comunidad Internacional surge con los Estados independientes, al momento en que ellos deciden establecer relaciones formales con el carácter de permanentes; de tal manera que bien podría afirmarse que la existencia de la Comunidad Internacional es tan antigua como la de los Estados que la forman, sin embargo, de que su reconocimiento es de tiempos recientes.

Al referirnos a la Comunidad Internacional, es necesario que distingamos a la Comunidad Internacional simplemente, o sea la primitiva y desorganizada, de la Comunidad Internacional actual, que es ya organizada y que presenta características diversas a las de la anterior.

Tras un minucioso estudio histórico en el que, juzgamos, no es menester detenernos para reflejar el valor positivo doctrinal de estas páginas, el profesor Gómez de la Torre coincide con la generalidad de los autores que, en precedentes ocasiones, se han ocupado también de meditar sobre el tema que atrae nuestra atención—por ejemplo, recordamos en estos momentos a García Amador, Linares y Reuter, entre otros—. Consecuentemente, escribe: «los intentos y proyectos de organizar la Comunidad Internacional, Comunidad que, bien se puede decir, ha existido de hecho entre los Estados, sin que llegara a organizarse jurídicamente, sino a principios del presente siglo xx. Esta Comunidad Internacional, que no es otra cosa que la unión libre de los Estados con el fin de conseguir, mediante sus esfuerzos comunes, el pleno desarrollo de sus fuerzas y la satisfacción de sus necesidades fundamentales, tenía que basarse en principios jurídicos propios y en un ordenamiento que rija sus funciones y las obligaciones y derechos existentes entre sus miembros entre sí y con respecto a la Comunidad de la cual forman parte.

Estos principios básicos de la Comunidad Internacional son la interdependencia, la reciprocidad de derechos y obligaciones, la igualdad jurídica de los Estados y la responsabilidad internacional. Principios que, como veremos más adelante, son las bases del ordenamiento jurídico universal y de toda la organización internacional».

Para el profesor de la Universidad de Quito, así lo especifica en las páginas de su obra, ya en el siglo pasado, tratadistas tan notables como Martens,

anotaban sobre la Comunidad Internacional, diciendo que es indispensable para el fin que debe proponerse el Estado, el cual «racionalmente debe alentar esta comunidad con todo su poder para el perfeccionamiento general de sus súbditos. No existe un solo Estado que pueda encontrar en la esfera de su vida interior todos los medios necesarios para el cumplimiento de su misión... Los Estados dependen unos de otros, en lo que toca al cumplimiento de sus deberes esenciales. El grado de dependencia mutua es proporcional al grado de cultura e instrucción de cada Estado. Cuanto más complicadas y diversas son las necesidades de un pueblo, tanto más necesarias son para él las relaciones internacionales. Cuanto mejor conocen los Estados sus deberes, tanto más protegen las transacciones exteriores, sólo en la comunidad internacional puede el Estado realizar su misión histórica».

Si desde este mismo momento comenzamos a establecer conclusiones —y ésta es la metodología sostenida por el autor de este libro—, es obvio que es preciso decir cuanto antes lo siguiente, a saber: que la colaboración necesaria entre los Estados para la satisfacción de sus necesidades por un lado, el intercambio de productos y de personas por otro, hacen que las relaciones internacionales se incrementen en forma constante. Hoy no es posible vivir aisladamente, ningún Estado puede cerrar sus fronteras a los demás y seguir subsistiendo sin nexos con el exterior. Estos nexos que constituyen las relaciones internacionales tienen fundamentos sociológicos y económicos en sus comienzos, que al desarrollarse se rigen por normas establecidas por la costumbre en unos casos y por las convenciones en otros, conjunto de normas que forman el Derecho Internacional; derecho que, como bien lo dicen algunos autores, está en embrión o en proceso de formación, al decir del profesor Jenks.

Lógicamente, se nos advierte en el curso de estas páginas, las relaciones internacionales, al haber adquirido en los últimos tiempos un auge considerable, han dado lugar a la formación de una sociedad más compleja y organizada; y con ello se han incrementado también estas relaciones, ya que los Estados, ahora unidos en organizaciones generales, política y jurídicamente organizadas, han establecido nexos más estrechos y permanentes, tornándose estas relaciones en vínculos que adquieren caracteres políticos con la formación de los bloques, los cuales, en el campo de la política internacional, buscan obrar con cierta independencia, no obstante ser parte de una organización internacional general. La comunidad internacional organizada que, por su misma naturaleza, se basa en la colaboración y coordinación, teniendo como fundamentos básicos la utilidad práctica y el bien común de ella misma y de todos sus miembros, adquiere por el juego político internacional cierto carácter coactivo, que sin llegar a establecer un nexo de subordinación con respecto a sus miembros, forma una organización internacional que no se la puede considerar como un super-Estado o cosa semejante, pero sí más integrada y con manifestaciones políticas que le son propias; a la cual los Estados se someten no sólo por principios de moralidad, sino también por la necesidad, la fuerza de la opinión pública y el desarrollo de la responsabilidad internacional.

El profesor Gómez de la Torre, en las páginas centrales de su obra, expone una tesis que, en efecto, nos parece radicalmente original: el hecho de que la generalidad de las organizaciones internacionales han hecho su

RECENSIONES

aparición sin grandes estridencias publicitarias—siempre, claro está, existen excepciones de rigor—. Y así y todo, comenta el autor citado, no obstante su timidez y falta de generalidad, las organizaciones o reuniones de Estados que se establecieron en el siglo pasado iban adquiriendo una importancia creciente. La complejidad de la vida de los Estados en el aspecto internacional, la interdependencia entre ellos cada vez más acentuada, que en el presente siglo ha adquirido caracteres definidos y, en ciertos casos, se podría decir, de proporciones imprevistas no sólo en los aspectos técnicos y administrativos, sino también en los políticos y jurídicos y, sobre todo, en los económicos, fueron las causas antes como lo son ahora, de que las organizaciones interestatales tengan cada día más trascendencia y se manifieste la necesidad de su existencia. De tal manera que se les considere como indispensables, con una marcada tendencia hacia su desarrollo con alcances que a la vez son más generales y universales.

La segunda de las tesis expuestas por el profesor Gómez de la Torre entraña, nos parece, más amplios matices de polémica: las organizaciones internacionales son o, cuando menos, deben ser consideradas como la culminación de la política internacional de los Estados, es decir, que necesariamente su existencia está plenamente justificada. La organización internacional—vamos a ver si logramos darnos a entender—ya existía con anterioridad a su propia creación o puesta en marcha. He aquí, entre otras muchas, algunas de las razones en las que el profesor ecuatoriano—el autor de estas páginas—fundamenta o apoya sus razones: «Alvarez, con su profundidad asombrosa en aspectos internacionales y vislumbrando la creación de las Naciones Unidas, antes de su establecimiento, pensaba que, a pesar del nacionalismo de los Estados, sus rivalidades y guerras, existe psicológicamente una verdadera sociedad entre ellos que es menester organizar. El decía además: "la organización aparecerá no arbitrariamente, sino como una consecuencia de las condiciones de la vida de los pueblos"».

Por otra parte, igualmente citados por el doctor Gómez de la Torre, Reuter y Mosler son de la opinión que no puede existir organización internacional sin el sometimiento por parte de los Estados a la voluntad de la organización. Este criterio lo mantiene también el profesor austriaco, Alfredo Verdross, para quien es necesario el sometimiento voluntario de los Estados para que la organización internacional pueda tener las competencias y facultades que le son inherentes con el fin de lograr el normal desenvolvimiento de su vida institucional y política y de relación con los Estados miembros y con los que lo son. Este último autor cita las atribuciones que tiene el Consejo de Seguridad de la ONU para aplicar sanciones con el carácter de obligatorias.

Las cosas, puntualiza el autor de este libro, van cambiando—con desesperante lentitud (pero cambian)—. Consecuentemente, hoy por hoy, la soberanía concebida en forma limitada, mediante la cesión voluntaria que hacen los Estados al formar parte de una organización internacional, ya no con el criterio absolutista que no admite superioridad ni jerarquía sobre la voluntad del Estado independiente, sino a tono con la nueva corriente, según la cual se acepta esta disminución de la soberanía de los Estados en favor de la Comunidad Internacional Organizada; lo cual se logra por medio de una repartición de atribuciones entre los miembros y la organización por ellos

formada, para que los Estados miembros puedan actuar con la independencia y libertad necesarias para su existencia, mantenimiento y desarrollo; y que la organización pueda también actuar en la esfera de sus actividades, sin restricciones y con reconocimiento y asentimiento por parte de los Estados. En esta forma, la idea de la soberanía estatal por un lado, y de organización internacional por otro, se tornan compatibles, debiéndose hablar de independencia de los Estados, de libertad de acción y de igualdad, antes que de soberanía, que es un tanto ambiguo y que no se ajusta a la realidad en el plano internacional, no obstante ser su concepción diferente en el Derecho político interno.

A la vista, pues, de cuanto antecede, llega el doctor Gómez de la Torre a una tercera e importantísima conclusión, a saber: que si en un principio la organización internacional fue más o menos una idea que parecía aceptable por los cuatro costados, hoy, por el contrario, nos encontramos ante una auténtica necesidad no solamente de que dichas organizaciones existan, sino, todavía más, de que prosperen al máximo. En efecto, se nos advierte en un determinado lugar de este libro: «el profesor Roberto Ago, de la Universidad de Roma y director que fue del Instituto de Derecho internacional de la Universidad de Milán, observa que todavía en la época de la Sociedad de Naciones "los Estados podían estar convencidos de que la cooperación internacional se debía organizar limitándola a algún sector determinado". Este autor considera que si en la actualidad la situación ha cambiado, no es en virtud de una improvisada ola de simpatía por los entes internacionales, ni a causa del momentáneo prevalecer de buenas voluntades más o menos transitorias, sino "por efecto de la creciente presión ejercida por una exigencia concreta". *Como se puede observar, el proceso evolutivo hacia la organización obedece más a una necesidad real que a una lucubración teórica, fruto de la imaginación humana, que crea una ficción jurídica que no se ajusta a la realidad. Se empieza con un sentido más bien tímido y débil, para ir adquiriendo con el tiempo caracteres definidos y convertirse en entes firmes de una realidad internacional cada vez más concreta.*

Durante algún tiempo —cuarta tesis espléndidamente defendida por el profesor Gómez de la Torre—, se nos hace saber en este libro, no se tenía absoluta claridad sobre la clase de derechos e intereses que los organismos internacionales estaban llamados a defender. Hoy, afortunadamente, ya no existe la más pequeña duda al respecto: «En las épocas pasadas, anteriores a la Sociedad de las Naciones, y posteriormente, luego de la creación de las Naciones Unidas, se puede observar que lo que se necesitaba no era realmente la regulación de los intereses en conflicto, sino, como manifiesta Fenwick: "La promoción de los intereses comunes". Lo cual se lograba con las uniones de Estados con un fin particular, que luego adquirirían formas más complejas al establecerse las llamadas —uniones internacionales—, y luego con el advenimiento de las organizaciones políticas universales, la formación de organizaciones internacionales de carácter general con órganos administrativos propios y competencia para el desarrollo de sus actividades, incluso para tomar decisiones obligatorias para los Estados miembros, tal es el caso de la Organización Internacional del Trabajo, OIT.»

Luego, pues, de la Segunda Guerra Mundial se puede, ciertamente, opinar que la organización internacional se torna más completa y compleja, su natu-

RECENSIONES

raleza es definida y tiene competencia y fines propios que ya no son ni pueden estar comprendidos entre los de los Estados, sino que son propios de la organización y manifestaciones del interés común de los miembros que la forman. Surgen asimismo los departamentos administrativos amplios y dotados de competencia para la realización de diversas funciones; se consolida, como podría decirse, el engranaje internacional administrativo y aparece el *homo internacionalis*.

Reuter—oportunamente citado en estas páginas—opina que el segundo conflicto mundial debió determinar más directamente que el primero las tendencias de la sociedad internacional, ya que, según anota él, «por una parte, este conflicto estaba pleno de ideales que se desprende de la Declaración de las Naciones Unidas de 1942».

Finalmente, es la opinión del profesor Gómez de la Torre, se puede decir que este periodo gira alrededor de las Naciones Unidas, es decir, el periodo en el que acaso, por última vez, impera de verdad la sinceridad, cosa que, desde entonces, sería más difícil de conseguir, puesto que los grandes problemas internacionales, especialmente aquellos considerados como gravísimos, dependería su solución del entendimiento común entre Rusia y los Estados Unidos. No le falta, por lo tanto, la razón al doctor Morgenthau cuando comentando esta ya vieja cuestión subraya, entre otras muchas cosas, que, efectivamente, «ningún arreglo jurídico, ningún sendero orgánico, puede deshacer las consecuencias políticas de esta disparidad, a menos de destruir la propia preponderancia del poder». Y sobre las Naciones Unidas dice concretamente: «La experiencia nos ha enseñado que el empleo de las Naciones Unidas para imponer el entendimiento entre las potencias es no sólo inútil, sino que agrava las diferencias existentes y aumenta el peligro de guerra. La Carta capacita a las Naciones Unidas—es decir, los Estados Unidos y la Unión Soviética actuando unidos—para evitar la guerra entre otros países, pero no puede evitar la guerra entre las dos superpotencias; sin embargo, ésta es la verdadera amenaza para esos dos países y para toda la humanidad; para prevenirla debemos buscar en otro lado, no en las Naciones Unidas.»

Este criterio, comenta el autor de este libro, está comprobado por los hechos, pues las Naciones Unidas fueron eficaces al evitar la guerra de Corea, cuando el conflicto no fue directo entre Estados Unidos y Rusia, y lo propio ocurrió, con más claridad, en el caso del canal de Suez, cuando el conflicto era entre Inglaterra y Francia, por un lado, contra Egipto, por el otro, estando en esta ocasión de acuerdo ambas potencias: Rusia y los Estados Unidos. Pero fue ineficaz su acción en el caso de Hungría; y en el más reciente de Cuba, en este último se evitó la guerra por un acuerdo entre Rusia y Estados Unidos, logrado fuera de la organización internacional y prescindiendo de su Carta, a base de la voluntad bilateral de las dos grandes potencias.

No obstante las grandes fallas existentes en la organización política internacional y los enormes obstáculos que dificultan grandemente el encontrar soluciones adecuadas en muchos casos, no se puede negar que la labor de las organizaciones internacionales, en general, en estos últimos tiempos ha sido encomiable, de grandes conquistas y realizaciones, reconociendo sus pro-

blemas. En el campo económico, técnico y financiero, las organizaciones internacionales han llevado a cabo programas que no se hubieran podido realizar aisladamente, y que han dejado como resultado el progreso de la humanidad y un mayor acercamiento entre los pueblos del mundo.

La organización internacional aparece, considera el profesor Gómez de la Torre, como un fenómeno jurídico y político que responde a necesidades de orden sociológico de la humanidad. En sus orígenes se presenta con caracteres débiles e indeterminados que luego adquieren consistencia propia y definida, al tornarse permanentes, cuando la Comunidad Internacional se organiza. Estas manifestaciones surgen desde mediados del siglo XIX, en uniones internacionales administrativas y técnicas, organizadas con fines específicos, en su mayoría para atender a reglamentaciones comunes sobre un problema concreto que les es común a varios Estados; tal es el caso de la navegación de los lagos y los ríos internacionales, los correos y las comunicaciones. Así surgieron las uniones administrativas que, en unos casos subsisten hasta ahora, en otros, se han transformado, adquiriendo formas más complejas de organización y administración.

De todas formas, concluye el autor, el origen de las organizaciones internacionales se lo puede señalar, propiamente, a partir del establecimiento de la Sociedad de Naciones, sin que por esto se desconozca la existencia de las uniones administrativas que ya existían desde antes de esta fecha, tales como, las que se establecieron a mediados del siglo pasado y aún antes. Pero la consolidación estructural e institucional en forma definitiva, política y jurídicamente de estas organizaciones es un fenómeno que puede señalarse como característico y que surgió luego de la Primera Guerra Mundial, período en que estos entes internacionales se manifiestan en forma organizada definitivamente y que gira alrededor de la Sociedad de las Naciones.

Uno de los temas más importantes y trascendentes que en orden al estudio de los organismos internacionales estudia el profesor Gómez de la Torre es, a nuestra forma de ver, el referente a la competencia de dichas organizaciones. La capacidad de acción de la organización, consecuencia de su capacidad jurídica es lo que se entiende como la competencia; es decir, es la facultad o conjunto de facultades de que dispone una organización para el ejercicio de sus funciones, la realización de sus fines y propósitos. Una organización sin competencia dejaría de ser tal y se convertiría en una entidad precaria, de carácter temporal y sin ninguna capacidad jurídica, ya interna, ya también internacional. La competencia viene a ser, pues, un elemento esencial de la organización, indispensable para su existencia, actuación y desarrollo. La competencia es una consecuencia directa de la capacidad jurídica, del otorgamiento que sobre esta materia se haya dado a la organización por los Estados miembros, en forma expresa o tácita, para que la organización pueda cumplir sus fines y realizar sus funciones, en conformidad con lo establecido por los estatutos constitutivos.

Reuter manifiesta que la competencia de las organizaciones está determinada por los textos constitutivos; criterio con el cual concuerdan la mayoría de autores, habiendo algunos que van más allá y dicen: que la competencia de la organización se determina por el hecho de su existencia. Otros en cambio consideran, lo cual es bastante acertado, que a más de la competencia determinada por los textos constitutivos, existe la implícita de toda

organización para la realización de sus fines y la extensiva por la interpretación también extensible de su Carta constitutiva.

Existe una interrogante, que es la que especialmente nos interesa, que es detenidamente analizada por el autor de las páginas que comentamos a saber: ¿Cómo adquieren las organizaciones internacionales su competencia? La adquieren por la voluntad de los Estados miembros, es la consideración que a este respecto hacen la mayoría, es decir, por la cesión que sus miembros hacen de sus propias atribuciones a la organización. Esta competencia, a su vez, origina nuevas atribuciones a la organización, que le son propias; de tal suerte, que podría decirse que la competencia es de dos clases: a) la derivada, que adquiere por la voluntad de los Estados miembros, y b) la original o propia, que viene a ser parte de sí misma y que la adquiere por el hecho de su existencia.

Mosler dice: «Ser miembro de una organización internacional no importa cual sea su fin, significa que los Estados contratantes se comprometen a someterse a la voluntad de la organización en la medida en que actúe dentro de sus competencias.» Cabría preguntar: ¿Cuáles son esas competencias?, lo que contesta en parte el mismo tratadista, al decir: «la esfera que los Estados no sometan a la intervención de la organización queda dentro de su competencia exclusiva».

En forma general, conclusión definitiva a la que llega el doctor Gómez de la Torre, se podría considerar que las competencias de las organizaciones internacionales son las acordadas por los miembros y las que la organización adquiere por el mismo hecho de su existencia; estas competencias se refieren a la naturaleza de la organización, a los fines que persigue y a la capacidad que ella posee, variando de una a otra organización, ya sea que su índole sea general, política, funcional, jurídica, administrativa únicamente, o una combinación de éstas. Las organizaciones internacionales actualmente son tan numerosas y tienen tan variadas funciones que sería necesario ejemplificar los casos particulares para saber si actúan o no dentro de la esfera de sus competencias.

En todo caso, para no reiterar conceptos innecesarios, piensa el doctor Gómez de la Torre, se podría anotar además de todo lo indicado, el criterio que Reuter—uno de los más competentes especialistas sobre la materia—anota sobre este problema, quien sostiene, a más de la competencia funcional, la competencia extensiva en virtud de la interpretación también extensiva de las competencias de la organización y de la personalidad jurídica. Sobre la última de estas consideraciones, ya en páginas anteriores se hacen muy concretas referencias del caso; en cuanto a la interpretación extensiva de las competencias, este autor considera que «las funciones y los propósitos de la organización permiten interpretar de una manera liberal los textos que definen las competencias de la organización». Es decir, él reconoce las competencias derivadas de la organización, aquellas otorgadas por sus miembros en los textos constitutivos, pero no reconoce la original. Para el profesor francés, esta competencia es derivada de la interpretación liberal. Para mí—afirma el autor del libro que comentamos—, éste no es el caso, pues una cosa es la interpretación liberal y extensiva de disposiciones y otra la capacidad de acción que se tiene por el hecho de existir, lo cual no se puede

RECENSIONES

negar a una organización internacional, aunque su existencia sea derivada de la voluntad de los miembros que la crearon.

Idénticas circunstancias nos encontramos, y ello nos ahorra alguna que otra explicación, al penetrar en el tema de las funciones que justifican la existencia de las organizaciones internacionales. En efecto, las funciones, se puede también decir, dependen de la capacidad de la organización, de su naturaleza jurídica, de las atribuciones que ella tiene para el desarrollo de sus actividades. Este conjunto de las competencias y principios de la organización determinan las funciones. Ahora toca considerar: ¿Cuáles son estas funciones, cómo se las puede clasificar y en qué forma se realizan?

Ago dice al respecto: «las funciones de la organización internacional son múltiples y variadas» para él; estas funciones guardan relación con la actividad interna de los Estados. Cabría preguntar aquí: ¿Si todas las funciones de las organizaciones internacionales se relacionan con la actividad interna de los Estados, o si serán algunas de ellas solamente, y cuáles? Este interrogante no es fácil de contestar, pues a simple vista todas las funciones se relacionan con los Estados en una u otra forma o en otra; si se relacionan con la actividad interna que, no todas las funciones guardan esta relación, anotando además que algunas funciones no se relacionan con la actividad de los Estados en forma alguna.

El mismo Ago considera que, al examinar atentamente las funciones, «parece posible intentar una cierta agrupación sistemática en algunas categorías fundamentales». Así manifiesta este autor: «Hay que considerar en primer lugar aquellas funciones de estudio, preparación e información, que en cierto modo tienen carácter preliminar respecto a las demás.» Estas funciones, opina Ago, con la extensión progresiva de la cooperación internacional a campos en toda intervención, adquieren necesariamente un aspecto técnico, adquieren una creciente relevancia. Es indudable la importancia que hoy día tienen las funciones de las organizaciones internacionales, que abarcan todos o casi todos los aspectos de la actividad humana, especialmente, si se observan, las funciones de organizaciones de carácter general, como las Naciones Unidas y la OEA.

Para el doctor Gómez de la Torre, cosa que no duda lo más mínimo en manifestarlo, la estructuración o creación de una organización internacional no es, desde ningún punto de vista, una tarea fácil: «El establecimiento de una organización internacional implica—escribe—la creación de una infinidad de servicios administrativos necesarios para los normales desenvolvimiento y marcha de la organización. Estos servicios sirven además para coordinar en una forma ordenada las relaciones entre la organización y sus miembros, como también las relaciones entre los varios órganos de la organización. La administración de las organizaciones internacionales ha dado como resultado el surgimiento de un sistema propio o nuevo derecho, como lo llaman algunos autores; el internacional administrativo o la administración internacional simplemente, como lo denominan otros. La regulación de la marcha administrativa está reglamentada internamente en las organizaciones internacionales por los reglamentos de los varios órganos de la organización; estos reglamentos se basan en las disposiciones estatutarias contenidas en las respectivas cartas constitutivas. En estos reglamentos se establecen las jurisdicciones de los varios órganos y el alcance de sus facultades y com-

RECENSIONES

potencias; también se reglamentan los procedimientos básicos a seguir para llevar a cabo las funciones encomendadas a cada órgano dentro del ámbito de sus competencias.»

Profundizando todavía más a fondo en este tema, entiende el doctor Gómez de la Torre, y así lo subraya, que dada la alta y frondosa complejidad de la estructura de la generalidad de las organizaciones internacionales constituyó un acierto, y así lo ha puesto de manifiesto el profesor Kenks —oportunamente citado por el autor de las páginas que motivan nuestro comentario—, el recurrir al principio de la descentralización funcional tanto en el mecanismo central, por ejemplo, de la ONU, como base de las relaciones entre ellas y los organismos especializados, como en las relaciones internacionales existentes entre los diversos organismos que responden plenamente a dicho concepto.

Antes, pues, de poner punto final a nuestro comentario no estaría de más advertir, y así lo hace el autor —aunque no de forma explícita—, que en el infinito orbe de lo internacional todos los organismos, por poderosos o humildes que sean, juegan y desempeñan un papel trascendental, puesto que, en rigor, todos se complementan. La exposición de este juicio nos recuerda unas palabras —interesantísimas— del profesor español Truyol y Serra, que en uno de sus últimos libros —*La sociedad internacional*— ha dicho: «... no creemos sobrepasar los límites de una perspectiva sociológica que excluya los juicios de valor (que aquí corresponden a la filosofía jurídica y social) indicando que en la realidad internacional grandes potencias, potencias medias y pequeños Estados se complementan. No son creaciones arbitrarias, sino el producto de una historia varias veces milenaria. Queramos o no, las grandes potencias tienen una responsabilidad mayor. Lo único que puede legitimar su acción es que ésta se ponga al servicio del bien común de toda la humanidad. Los demás Estados, si se inspiran también en estos intereses generales, pueden, con su unión, contrarrestar en una medida que no debe ser subestimada el peso de los mayores, y ello tanto más cuanto los organismos internacionales (en primer término la Asamblea General de la ONU) les ofrecen nuevas posibilidades. Se ha subrayado a menudo que la promoción de los valores culturales y éticos es una tarea para la cual parecen especialmente preparados los pequeños Estados, por estar menos expuestos que los grandes a las tentaciones del poder. Pero, a la inversa, las dimensiones reducidas de un Estado no garantizan por sí solas que éste actuará siempre según los imperativos de la justicia. Esto es aún más evidente en el caso de los Estados medianos. En el mundo de los Estados, como en el de los individuos, lo que parece virtud es a veces tan sólo necesidad, falta de ocasión o de posibilidades». Este es, entre otras muchas cosas, uno de los temas de los que el doctor Gómez de la Torre, en su excelente libro, se ocupa con ejemplar detenimiento.

JOSÉ MARÍA NIN DE CARDONA

RECENSIONES

GUY BROSSOLLET: *Essai sur la non-bataille*. París, Belin, 1975, 126 pp.

Tras el final de la II Guerra Mundial, el mundo ha conocido todo un cúmulo de cambios políticos, económicos, sociales, científicos y técnicos.

Pues bien; en ese cuadro de mutaciones hemos de insertar—como componente cumbre de la escena interestatal—la irrupción del átomo en la problemática político-militar.

Y he aquí que uno de los aspectos de esa irrupción es la necesidad de adaptar el *pensamiento militar* a tan tremenda realidad. Por tanto, se comprende la justeza de los que mantienen *la necesidad de «un renacimiento del pensamiento militar»*.

Pues bien; en esa línea se mueve la obra que traemos a reseña aquí. El autor—de clara tradición militar, y oficial francés en activo—se plantea las consecuencias que lleva consigo el protagonismo del átomo en el discurrir militar-político.

Alumbramiento de toda una serie de problemas políticos y militares, ciertamente. Y, en este sentido, queremos comenzar estos comentarios con lo que nos parece el pensamiento clave de Guy Brossollet: «Se ha querido hacer del átomo un *medio militar nuevo* en el arsenal del cuerpo de batalla aero-terrestre, cuando es *ante todo un argumento político*, cuyo empleo y eficacia escapan a los criterios de la maniobra clásica» (*vid.* p. 57).

* * *

Pues bien; puestos en esa tesitura, entremos en la construcción del autor.

El estudio propiamente dicho empieza con el enfoque del *contexto* del asunto.

a) Y pieza clave en él es la temática de la *disuasión*, que Brossollet contempla a través de una serie de factores como los que compendiamos a continuación: i) Los grandes hechos de la disuasión: a) El período de las *represalias en masa*, 1945-1959: en él, «los Estados Unidos han sido los dueños del mundo», en posesión solos del poder de proyectar los rayos atómicos sobre cualquier punto del planeta. β) El período de la *disuasión recíproca*: en él, el monopolio de la amenaza atómica detentado por los USA era sustituido por «un duelo virtual de armas iguales y aterradoras entre las dos Superpotencias» (cons. p. 14). γ) Una conclusión de esta nueva relación de fuerzas: *Europa no estaba ya cubierta por el paraguas atómico de los USA* como en la fase de represalias en masa. Con una derivación de esa circunstancia: la decisión del general De Gaulle de dotar a Francia de una Fuerza nuclear nacional *autónoma*. En suma, el *desengagement* de los Estados Unidos y las vicisitudes de la forja de la integración de Europa hacían que el átomo entrase—*irreversiblemente*—en la panoplia de las armas francesas. O dicho de otra manera: *la disuasión estratégica constituye el principio esencial de la defensa de Francia* (cf. p. 112). ii) Los puntos más salientes de la disuasión: a) Su objetivo: hacer comprender, valorizar las posibilidades virtuales (*vid.* p. 28). Por consiguiente, aquí *la verdadera batalla es «la que se espera no librar»*. Y, en el caso particular de una disuasión del débil al fuerte, *la batalla está «ganada» hoy cuando el débil «consigue persuadir al fuerte a no*

combatir» (cons. p. 28). En todo caso, ella se concretaría en «el aniquilamiento *absoluto* de un cierto número de ciudades en los dos campos». Resumiendo, la disuasión es, por excelencia, la «no-batalla» en sentido estricto (cons. p. 28). β) Atención al significado de la doctrina de la *respuesta flexible*, por medio de Henry A. Kissinger, el general M. Taylor, el presidente Pompidou y el general Beaufre. Con la distinción entre la concepción estadounidense, razonando *el empleo* del arma atómica, y la concepción de un general Beaufre, razonando *la amenaza del empleo*. γ) Justificación de la Fuerza nuclear francesa. Frente a los que ridiculizan una *minifuerza «de frappe» atómica*, la tesis de Brossollet es que la disuasión del débil al fuerte parece *jugable*. Razón: *la capacidad de disuasión no implica forzosamente la capacidad de hacer saltar el planeta*, pues un adversario puede ser disuadido de perseguir proyectos belicosos, si no duda de que el Estado agredido sea capaz de poner en acción medios de represalia que, si bien son *limitados*, son *eficaces* (cf. p. 14). δ) Pues bien; surgimiento, con todo ello, de la necesidad de que el mundo militar francés tenga en cuenta este elemento «radicalmente nuevo—y costoso—y, por ende, reorganizar la defensa del país en *función del átomo* y de las diferentes amenazas que podrían afectar los intereses nacionales galos» (*vid.* p. 15).

b) Lo que nos conduce a un extremo importante en esta materia: el de *las amenazas*.

Pues bien; penetremos en una nítida precisión del autor sobre el enemigo *amenazador*. Así: «Salvo un cambio radical imprevisible en la escena política europea en el curso de los años futuros, es en el Este—hoy todavía—donde se sitúa el enemigo potencial, el más próximo y el más peligroso de [Francia].» Con una consiguiente aclaración: «la *détente*, o la esperanza de *détente*, no cambia gran cosa esta situación: la *détente* lleva el riesgo, quizás, de acelerar una peligrosa tendencia a la desmovilización de los espíritus en el Oeste, mientras el esfuerzo de armamento se prosigue activamente del otro lado del Telón de Acero» (cons. p. 13).

Pues bien; partiendo de la idea de que el adversario «es multiforme, maniobrero y omnipresente» (p. 15), Brossollet sistematiza (pp. 15-20) *las amenazas* con que ha de enfrentarse una defensa: i) Amenazas no-militares (económicas, subversivas, políticas, morales, etc.). ii) Agresiones militares limitadas: del desembarco de pequeños comandos encargados de misiones de sabotaje a la explotación de una crisis interna grave—donde estaría comprometida la libertad de acción del Gobierno—por una fuerza de intimidación de unos centenares o unos millares de hombres desembarcados o «parachutados» en el territorio nacional. iii) Conflictos marginales en zonas que no se hallen en proximidad inmediata de las costas o las fronteras del país, pero que no le son totalmente «extrañas». iv) Riesgo de invasión en masa: improbable, pero lejos de ser nulo. Con una advertencia, en este terreno: *la desconfianza del autor hacia los USA*. Expresada de este modo: «La Alianza Atlántica no vale más que si los Estados Unidos están decididos a correr el riesgo de la escalada al *extremo* para defender el Viejo Continente. ¡Pero! nada hay menos seguro!» (cf. p. 19). Y aún matiza más Brossollet: *puede aceptarse ser figurante, si se tiene la protección del gran actor* (*vid.* p. 19).

RECENSIONES

c) Tras eso, el estudio comentado pasa a la estimación del *contexto militar nacional francés actual* (cons. pp. 21-24): i) Las Fuerzas nucleares estratégicas. ii) Las Fuerzas de seguridad general—llamadas también Fuerzas de defensa del territorio—, encargadas de la protección de las bases nucleares estratégicas y el puesto de Mando de ellas. iii) Las Fuerzas de intervención en el exterior—en los Departamentos franceses de Ultramar y en los Estados con los que Francia tiene Acuerdos de asistencia militar, etcétera—. iv) El Cuerpo de batalla: equipado de materiales clásicos y de armas nucleares tácticas (cuyo empleo sólo puede ser decidido por el Gobierno).

* * *

El segundo gran apartado aborda los *pretextos* que justifican la oposición al sistema existente y la necesidad de una mutación.

En suma, es el capítulo en que se ponen a discusión los *principios tradicionales*. Concretamente, la circunstancia de entrar «arrogantemente en la era nuclear con las ideas de 1900» (*vid.* p. 32). A lo que el autor hace la siguiente crítica: «en busca de una doctrina, los teóricos franceses tratan de yuxtaponer, en el seno de un mismo sistema, tres principios aparecidos en tres épocas diferentes»: el de la batalla, casi tan viejo como el mundo; el del blindado-rey, aureolado por el prestigio del general De Gaulle (por lo demás, en el pensamiento de este, concebido como una fuerza *de frappe*), y el del arma nuclear, completamente reciente (cf. p. 40). Y, consiguientemente, viene la reacción de Brossollet: «Evidentemente, la Ciencia militar no puede limitarse a la conservación de un legado, por brillante que sea. El arte de la guerra debe ser la busca del mejor modo de acción para obtener tal o cual resultado, y no el ajuste de medios nuevos a principios y procedimientos de otra época.»

Pues bien; en tal discurrir, vayamos por partes:

a) El primer problema es el de la *batalla*. «No hay victoria sin batalla», decía Foch. Pues bien; para el autor reseñado, en un contexto de disuasión, *la batalla no puede ser ya el acto decisivo de Clausewitz o de Foch*. Brossollet mantiene el criterio de *la inutilidad* de la batalla en la edad nuclear (cf. p. 12). La unidad de tiempo, de lugar y de acción enfrentando a dos jefes-héroes—los «genios» de las batallas—no tiene ya sentido (cf. p. 43): «la técnica es reina (p. 44), y se hunde "el mito de los Grandes decididores"» (*vid.* p. 45)...

b) Otro gran problema, ahora no de principios, sino de estructura: el de la eficacia del Cuerpo de batalla terrestre, cuyas proporciones son las mismas que en 1873 (*vid.* p. 41), demasiado complejo, demasiado rígido, demasiado vulnerable.

* * *

El tercer gran apartado responde a la la expresión *texto*: la carta del proyecto puesto por el autor, sus medios, sus técnicas y sus modalidades.

En este punto, pongamos de relieve dos ideas: a) La idea de que ir a la batalla «con los mismos medios que el adversario, pero con una evidente

desventaja numérica, parece —por lo menos— imprudente». b) La idea de que librar el combate «con métodos, modos de acción y medios diferentes de los del enemigo permite, indudablemente, colocarlo en *porte-à-faux* (confróntese p. 66).

De ahí que esta parte plantee la forja de *nuevos principios*. Y, en este sentido, el autor propone cuatro grandes principios: i) «Asegurar al Gobierno, en todas circunstancias, la mayor libertad de acción en el empleo de las Fuerzas convencionales o nucleares». Por tanto, se trata de separar la acción militar de la llamada «acción semántica», confiada a la Fuerza de *significación* (vid. p. 63). Es el principio primero y, de lejos, el más importante. ii) Ser capaces de conseguir con sólo las Fuerzas convencionales las informaciones necesarias y los plazos necesarios al Gobierno para la conducción de su maniobra político-estratégica. Es la *labor de frenaje* de las Fuerzas convencionales de *test* y de información, con la misión de palpar la agresividad del adversario y de frenar su avance durante los varios días que el Gobierno necesita para elaborar su decisión (cf. p. 64). iii) Asegurar la autonomía *completa* de las Fuerzas nucleares tácticas, a las que se confía el papel de *última advertencia* en el desarrollo de la maniobra político-estratégica. iv) Poner a disposición del Gobierno los *medios de intervención* para permitirle actuar, o reaccionar, en Europa y en el Mediterráneo *fuera de todo contexto nuclear*. Es la misión de las llamadas Fuerzas de *intervención*.

Pues bien; a cada una de esas Fuerzas se le dedica una sección aparte.

La primera es la referente a las Fuerzas convencionales de *test* (pp. 66-67). Y, dentro de la técnica innovadora de Brossollet, se ofrece un sistema acomodado al tiempo «atómico»: al Cuerpo de batalla estructurado al extremo, el autor prefiere un *sistema de tipo modular* en el que cada elemento tendría una *capacidad autónoma de combate*. Particularidades de ese sistema: i) Papel del sistema: el de una espesa tela de araña donde se enredaría un adversario el tiempo necesario para permitir al Poder civil decidir si la partida ha alcanzado el umbral de la advertencia nuclear. ii) Característica: la de una inmensa red de una profundidad de 120 kilómetros, formada por: a) Módulos terrestres de *presencia*: pequeñas unidades muy ligeras y equipadas con armas anticarros, actuando con toda independencia, en sectores muy limitados y perfectamente conocidos. Con el carácter de elemento de permanencia y de seguridad del sistema (p. 66), y con una tarea muy concreta: informar al Mando y manifestar una *presencia nacional mínima* y, por tanto, una *voluntad de defensa* (vid. pp. 67-71). β) Los módulos aeromóviles de *destrucción*, que ayudan a los primeros: equipados de helicópteros, con una acción inspirada más en las tradiciones de los corsarios que en los principios escolares de las grandes maniobras —preferentemente, acción de «caza iibre»— (cons. pp. 72-73). Más grupos de *sostén*, aportando el apoyo logístico indispensable (cf. p. 74). γ) Módulos *pesados* —en acción una vez cogido el enemigo en la trama—, a base de regimientos de carros (pp. 74-76). δ) Módulos de *enlace*, asegurando la coherencia del sistema (pp. 76-77).

La sección siguiente (pp. 78-92) se preocupa de enfrentar esos conceptos *teóricos* con las dimensiones *reales*, pasándose en revista el *contexto estratégico desfavorable* —organización por Francia sola de su defensa— y el *contexto estratégico favorable* —«maillage» europeo—. El autor se preocupa técnicamente —es su oficio— de la eficacia y de la vulnerabilidad, y desde

el ataque con blindados hasta el combate nocturno y las armas químicas. Ahora bien; debemos indicar que sobre esta materia campea un pensamiento director. Este: «A la victoria global imposible de obtener, dada la desigualdad de las fuerzas en presencia, la no-batalla representa la posibilidad, para cada módulo, de conseguir una victoria parcial en la realización de una tarea simple, a su alcance» (vid. p. 84).

Una sección entera explica claramente el alcance de las llamadas Fuerzas nucleares de significación (pp. 93-97). Dos grandes facetas de ellas: i) Significado. Fuerzas de significación: las que hacen un signo (de *signum facere*). Así: efectuar en tierra o en mar, a la vista de las Fuerzas adversas —pero fuera del «santuario» del agresor—, un golpe moderado —en forma de uno o varios golpes nucleares aplicados al límite del dispositivo enemigo—. Lo esencial es demostrar al enemigo que, habiendo franqueado este paso, se está decidido a pasar a la etapa siguiente: la de la tempestad megatónica sobre sus centros urbanos (armamento estratégico anticidades). ii) Su toque característicamente político. Este signo es menos un acto militar que un gesto político: antes de la operación, y durante ella, se ha de poner cuidado en señalar su valor de última advertencia para que el agresor sepa bien que no se trata de una peripecia cualquiera de combate, sino de un gesto político grave. iii) Su toque distintivo militar: para que sea disuasiva a nivel estratégico, esta Fuerza debe estar desembarazada —todo lo que sea posible— de los supuestos tácticos. Como dice el autor, la amenaza nuclear es absoluta o no es amenaza (cf. pp. 93-94). iv) Fuerza formada, mejor que de ingenios Pluton, de aviones manejables como el *Mirage IV*, etc.

La ineptitud del sistema modular —por afectar peligrosamente a la capacidad de test toda separación de algunas unidades de él— y del conocido sistema del Cuerpo de batalla —donde lo atómico es vecino de lo convencional— para hacer frente a las crisis menores —conflictos marginales o agresiones limitadas—, plantea la necesidad de poseer, aparte, Fuerzas relativamente potentes y muy móviles, capaces de intervenir inmediatamente en operaciones limitadas. Con una advertencia interesante: una política de disuasión no se concibe sin una capacidad de acción, o de reacción, a este nivel. Así se sostiene en la sección dedicada a las Fuerzas de intervención (pp. 98-99).

El tema siguiente es el del coste financiero de la reforma: factura de los materiales y del personal (reducción de los efectivos), con «economías» a dirigir a sectores de eficacia militar, etc. (pp. 100-105). Parte cuya lectura es aconsejable.

Pasando a las perspectivas, queremos resaltar los conceptos vertidos en torno a una Comunidad Europea de Defensa, «viejo y tentador proyecto». De esta cuestión, consignamos: i) La CED no puede realizarse más que una vez que se haya realizado la unidad política del Continente. Ahora bien; dándose uno cuenta de los problemas que crea —en los viejos países de Europa— la sola Unión económica, el autor llega a la conclusión de que no estamos en vísperas de que Europa se dote de una Autoridad política suprema, con el poder de desencadenar —en nombre de todos los Estados europeos— la tempestad nuclear (cf. p. 15). ii) Para sacar a la CED del limbo en que está confinada desde hace una veintena de años, basta con que los USA retiren de Alemania su VII Ejército y sus ingenios nucleares táct-

RECENSIONES

ticos. *iii*) El gran obstáculo en la concreción de la CED: el abandono por Francia y el Reino Unido de su arsenal de disuasión en manos de una institución supranacional. Ahora bien; el autor contempla el asunto con un *ilusionado realismo*. Para ello, parte de la hipótesis de la existencia de un aparato militar convencional según los principios desarrollados en esta obra y común a todos los países de la Europa occidental. Y, sentada tal—hipotética—interdependencia física, se llega—en la línea de la defensa flexible— a que, en caso de conflicto, los hechos tendrían probablemente más fuerza que los textos y llevarían a Francia o Gran Bretaña, o a las dos, a utilizar la amenaza de las represalias nucleares para detener al enemigo de la Europa occidental (cons. pp. 108-109). *iv*) Y Brossollet piensa en una *Defensa europea* donde se combinaran una *respuesta clásica automática* y una *maniobra nuclear potencial*, funcionando en lo que en este libro se llama un «área de probabilidad total» —la del «maillage»—, preferible a la falta de toda empresa común en el dominio de la defensa europea, y aunque, por supuesto, esta sombrilla no sea tan grande, ni tan sólida, como la ofrecida —en tiempos— por los USA...

* * *

Aparte de los gráficos distribuidos por el texto, la obra reseñada lleva —en apéndices (pp. 116-125)— esquemas y cuadros que suministran detalles a los temas abordados en el texto.

* * *

¿Balance del estudio de Brossollet?

Sabido es que la gran cuestión de nuestro tiempo —singularmente, para las Potencias *aristocráticas* como Francia— es ésta: ¿puede haber independencia nacional sin las armas de la independencia; es decir, sin una *defensa moderna*?

Pues bien; con un trasfondo de *cultural lag*, alumbrado entre el vivir en el umbral del siglo *xxi* con muchas de las ideas del siglo *xix*, unos responden a la cuestión de una manera, otros responden de otra.

Brossollet ha respondido de una forma *moderna*. No se trata aquí de ponderar la trama técnica de la obra recensionada. No es nuestro oficio. Lo que hemos querido recoger, trayendo este libro a esta Sección, es que en la configuración del *poder militar*—y, por ende, en el *poder nacional*—se han producido mutaciones tan trascendentales que plantean *opciones trascendentales*: al intelectual, al político y al gobernante. En ellas, pueden jugarse muchos *destinos*. De ahí también nuestra simpatía cuando el autor no sólo piensa en la defensa de Francia, sino en la defensa de Europa.

En fin, a principios de los años treinta, M. García Morente nos anunciaba el *no hay tiempo para pensar*, el *no hay tiempo para ser*, producto de la prisa, etc. Hoy, tan tremenda coyuntura es una evidencia indubitada e indubitable.

RECENSIONES

Ahora bien; el mensaje que nos envía el libro reseñado —se esté o no de acuerdo, total o parcialmente, con él— es que, a pesar de todo, el ser humano siguen pensando, y haciendo pensar, en *altos* ideales, etc. Lo que no deja de ser una esperanza...

LEANDRO RUBIO GARCIA

COMITÉ INFORMATION SAHEL: *Qui se nourrit de la famine en Afrique?* Maspero, París, 1974, 278 pp.

El hambre que ha devastado, durante los últimos años, a los países del Sahel africano —Mauritania, Senegal, Mali, Níger, Chad, Alto Volta, extendiéndose hasta Etiopía— ha cristalizado en una serie de graves acontecimientos, como el derrocamiento del emperador Haile Selassie o el golpe de Estado del Níger. Las polémicas suscitadas por el hambre han contribuido a descubrir aspectos singularmente importantes, como la indiferencia con que se han contemplado los estragos en algunos Estados afectados o la conducta de ciertos Gobiernos que, según testimonios solventes publicados en prestigiosos rotativos, han empleado el hambre como arma providencial para diezmar a algún grupo étnico que le resultaba molesto, como es el caso de los Tuaregs de Mali. Esta sequía ha sido, y continúa siéndolo porque sus efectos no han desaparecido todavía, una de las mayores calamidades que se han registrado en nuestros días y uno de los más grandes revulsivos políticos del continente. La inmensa región saheliana, que ha visto perecer millones de hombres y de cabezas de ganado, se ha transformado en una zona prácticamente inhabitable, lo que ha de implicar graves consecuencias para el futuro de África.

Aparte de los perfiles puramente humanitarios que ofrece este drama, han salido a la superficie aspectos poco conocidos que revisten la mayor trascendencia. Uno de ellos es la incompetencia de las autoridades para enfrentarse a estos problemas. El golpe de Estado del Níger que derribó a Hamani Diori fue debido, fundamentalmente, a los desastres causados por la sequía. Quince mil personas que habían tenido que abandonar sus hogares se hacinaban en el campo de refugiados de Lazaret, sin que las autoridades se preocupasen demasiado de los cuidados higiénicos de esa muchedumbre. El enviado de *Le Monde* calificaba de «alucinante» el espectáculo de esa multitud de seres que agonizaba lentamente bajo un calor asfixiante y cuyos efectivos aumentaban constantemente, ya que, frente a las 50 defunciones que como promedio se producían semanalmente, se registraban unas 80 llegadas en el mismo período de tiempo. Lazaret fue abierto en septiembre de 1973, con 3.000 refugiados; a finales de ese año contaba con 15.000, y llegó a albergar 22.000 personas en condiciones inhumanas. Las medidas que se aplicaron en Níger fueron, indudablemente, tardías, lo mismo que ocurrió en Etiopía, cuyo Gobierno ocultó durante seis años al resto del país y al mundo en general la agonía de millones de etiopes acosados por el hambre. El golpe de Estado militar permitió que fueran conocidas las inmensas proporciones de esa tragedia cuando los periodistas pudieron recorrer las zonas afectadas, lo que estaba prohibido por el Gobierno

RECENSIONES

imperial. Se supo, por ejemplo, que todo un grupo étnico, los *Danakil*, agonizaban en su territorio, de 77.000 kilómetros cuadrados, convertido en un vasto cementerio. «Se puede recorrer más de 150 kilómetros—escribía un corresponsal—sin ver otra cosa que los túmulos de piedra que los *Danakil* colocan sobre sus tumbas para impedir a las hienas que desentierren a los muertos.» Diariamente morían de hambre más de 50 personas de esa tribu en las zonas accesibles a los vehículos, puesto que fuera de ellas la mortandad era mucho mayor. Más de 250.000 *Danakils* habían fallecido ya y el resto agonizaba. El gobernador del territorio declaraba: «Es un pueblo olvidado. Si esto continúa, van a morir todos. Si la lluvia llega pronto, se salvarán algunos a lo largo de los arroyos.» Mientras tanto, a pocos kilómetros, se estropeaban los alimentos que el mundo había enviado—en un gesto de solidaridad—para que sobreviviesen. El mayor enemigo de África no es el imperialismo—«el imperialismo francés y extranjero daña a África y al mundo», se dice en este libro—, que se batió en retirada desde 1960, sino los propios dirigentes africanos, dominados por una ambición inmensa, una corrupción sin límites y que carecen de la suficiente competencia para afrontar situaciones de emergencia. Esos dirigentes, en los tres lustros transcurridos desde la independencia de la mayoría de los Estados—otros adquirieron la soberanía anteriormente—, no se han preocupado de construir vías de comunicaciones, embalses y regadíos para paliar los efectos de estas catástrofes naturales, mientras que derrochan enormes sumas en gastos de ostentación y armamentos.

Junto a ese factor, y como aspecto inédito que ha quedado subrayado por estos acontecimientos, destaca la absoluta insolidaridad, que ha llegado a revestir caracteres inhumanos entre las poblaciones de los países afectados. Se ha comprobado en millares de casos que algunos privilegiados tenían víveres almacenados en cantidades inmensas y que no han sido capaces de ceder nada para alimentar a quienes morían de hambre a su alrededor. Se ha comprobado un feroz egoísmo por doquier. También ha quedado al descubierto la desenfundada corrupción de las oligarquías dirigentes, que, en muchos casos, se han apropiado de los víveres enviados como ayuda internacional para venderlos a precios elevados entre las famélicas multitudes. ¿Tendrá de esto también la culpa el imperialismo? Porque la sequía, en África, ha aprovechado sobre todo a los grandes dirigentes para amasar fortunas colosales. En esta obra (p. 230) se dice: «La corrupción, que prospera a todos los niveles, no es algo nuevo. Los estudiantes han denunciado los fondos depositados en los bancos suizos por el presidente Diori, por un importe equivalente al presupuesto del Estado del Níger... A su llegada al poder, el coronel Kauntché ha declarado: «puedo afirmar que los dirigentes del antiguo régimen han desfalcado estas cajas (las arcas de los fondos destinados a socorrer a las poblaciones afectadas por el drama). No obstante, a mi llegada he encontrado aún 665 millones disponibles de los 1.556 millones que contenían.» Es un caso suficientemente expresivo de la rapacidad de unos dirigentes que, insensibles a la agonía de sus connacionales, sacrifican a millones de seres para su medro personal. Al propio tiempo se descubrieron importantes depósitos de cereales con los que traficaba la esposa del presidente, mientras que centenares de miles de ciudadanos fallecían por falta de alimentos. El emperador de Etiopía—según han afirmado los

RECENSIONES

dirigentes del nuevo régimen—había depositado en sus cuentas bancarias en Suiza miles de millones de dólares sin conmoverse al contemplar la muerte de millones de súbditos por falta de alimentos.

* * *

En tales condiciones, las conclusiones obtenidas en este volumen, siendo sumamente interesantes, adolecen de parcialidad. El Comité ha recopilado antecedentes muy valiosos utilizando diversas fuentes. Ha investigado las causas de un problema de tal magnitud y recalca algunos de los factores que han contribuido a la tragedia, factores que ya eran conocidos, en su mayor parte, con mucha anticipación: destrucción de los suelos, prioridad del cultivo de productos comerciales (algodón, cacahuete, etc.) sobre los alimenticios, etc.

Desde el principio este volumen —obra colectiva del Comité— advierte que «a pesar del descenso en la producción de víveres y la importación creciente de cereales, es preciso, para que se mantenga la producción de géneros comerciales, que el precio de las subsistencias se mantenga bastante bajo. Si estos precios alcanzan un cierto nivel, se arriesga que los campesinos se dediquen a cultivar víveres, abandonando el algodón o el cacahuete... Es preciso importar y vender subsistencias a precios tan bajos como sea posible, bien porque los cereales de importación provengan de una agricultura de alto rendimiento o bien porque su venta esté subvencionada». Pues bien, estos requisitos no se cumplen en la generalidad de esos Estados, a pesar de los ostentosos «planes» que en ellos se han trazado. No se ha puesto el énfasis suficiente para autoabastecerse de cereales—que es lo menos que se puede pedir a unos países que no se han industrializado—ni se han formulado proyectos serios para ello, siendo así que, desde hace años, resulta evidente la creciente escasez de *stocks* en los mercados mundiales. «Estas importaciones, que tienen un carácter coyuntural, no pueden mantenerse en las condiciones de una producción alimenticia mundial cada vez más comprometida y que se revela hoy incapaz de resolver los problemas del hambre.» Ante esa perspectiva, que el Comité corrobora, resulta fundamental el autoabastecimiento alimenticio sin dejar en suspenso, por supuesto, la producción de géneros comerciales. Esto no se ha sabido resolver, puesto que en el sector agrario es donde se revela con mayor claridad la incompetencia de los improvisados dirigentes de la mayoría del Africa subsahariana.

El Comité Sahel se muestra preocupado porque «la despoblación parcial provocada por la muerte y el éxodo de centenares de millares de personas, la expropiación de millares de pequeños campesinos arruinados por el hambre, deja disponibles inmensos territorios que, en la perspectiva actual de una penuria alimenticia mundial, adquieren un nuevo valor». En definitiva, teme que esas inmensas extensiones pasen a poder del imperialismo o del gran capitalismo para emplearlas en la producción masiva de alimentos para Occidente. En nuestro entender se trata de una pura fantasía por varias razones. En primer lugar son terrenos que han quedado calcinados por la prolongada sequía y que después han sido erosionados por lluvias torrenciales. Su puesta en cultivo exigiría inmensos desembolsos sin la seguridad plena de encontrar las apetecidas cosechas. En segundo lugar, el gran capi-

RECENSIONES

talismo dispone de otros lugares del planeta más fértiles sin necesidad de buscar estas comarcas desoladas. En todo caso el temor del Comité—se muestra claramente que la situación actual brinda la ocasión para que el capitalismo internacional penetre masivamente en esas regiones e instale nuevas formas de explotación—quedaría obviado claramente si los Estados africanos afectados, esos en los que se contienen tan inmensas extensiones abandonadas, acepta el desafío y, en vez de cederlas al capital extranjero, decide aprovechar tales territorios para esa masiva producción cerealística, que le puede reportar grandes provechos económicos, además de alimentar a sus pueblos. ¿O quizá teme el Comité que los Gobiernos africanos sean incapaces, como lo han sido hasta el presente, de aprovechar esos territorios y tengan que venderlos? En nuestra opinión no sucederá lo uno ni lo otro, y esos territorios permanecerán abandonados e improductivos.

•El interés de los gobiernos locales consiste, evidentemente, en atenuar al máximo los efectos sociales y políticos del desastre (el Gobierno de Hamani Diori ha sido ya una víctima). Los planes que presentan son de inspiración tecnocrática y tienen como objetivos establecer una infraestructura susceptible de restaurar las condiciones ecológicas de la producción agrícola y pastoral del Sahel y prevenir los efectos de próximas sequías. La Conferencia de los Presidentes de los Estados del Sahel, organizada en Uagadugu en septiembre de 1973, esquematiza un programa a largo plazo relativo a una política del agua, la energía, el medio ambiente, una política sanitaria para el ganado y una política de extensión de los medios de transporte.» Resulta lastimoso comprobar que esas políticas, a todas luces tan necesarias, no hubiesen sido planteadas hace quince años, cuando esos Estados consiguieron la independencia. Se ha desperdiciado tan largo plazo de tiempo y ha sido preciso que se contabilizaran millones de cadáveres para que los dirigentes se dignasen meditar sobre estos problemas tan fundamentales. Algo, aunque tarde, se ha conseguido ya que, por lo menos, se han trazado los preferidos planes; pero ¿se llevarán a cabo algún día? Si recordamos las vicisitudes de la Conferencia sobre el río Senegal, que, por nimias discrepancias, no pudo llegar a conclusiones efectivas—que tanto hubiesen mitigado las consecuencias de esta sequía—, lo menos que cabe es adoptar una postura de escepticismo. Desgraciadamente, si planes como el de Uagadugu no se ponen rápidamente en práctica, el Africa subsahariana puede contemplar otras catástrofes similares a la del Sahel y presenciar el avance del desierto hasta las mismas lindes ecuatoriales.

JULIO COLA ALBERICH

