

EL AYER, EL HOY Y EL MAÑANA INTERNACIONALES

EN BERLÍN: PUGNA POR EL PROTAGONISMO

Los que, a distancia, han seguido, con explicable interés, el desarrollo de las polémicas registradas a lo largo de la conferencia cuatripartita de Berlín —tanto el mundo libre como el encadenado— han centrado su atención en un punto concreto y por ello se han preguntado si este nuevo contacto polémico entre el Este y el Oeste, resultaría, en definitiva, tan ineficiente como los celebrados a partir de 1947. A los que se han situado en esa zona interpretativa debemos hacerles una observación: antes de indagar sobre el extremo concreto de la eficiencia o inutilidad de unos coloquios, debemos interrogarnos respecto a si hemos enfocado adecuadamente el problema objeto de polémica y fuente generadora de disensiones sustanciales, y formulada la pregunta que antecede, a poco que meditemos, inevitablemente habremos de sentar una consecuencia, que encierra destacada relevancia: si en 1954 la ineficacia nos aparece como un epílogo, al igual que en ocasiones precedentes, ello no implicaría una reiteración, ya que ahora no sería posible que los colocutores se dispersen abrigando la lejana esperanza de establecer nuevos contactos; habríamos alcanzado el epílogo de modo irremediable, y situados ante ese trance a los occidentales no les restaría otro recurso que el considerar por su cuenta el problema alemán, dando al mismo una solución que tendría la condición de inaplazable. Ya resulta extraño, por no decir monstruoso, que una nación como Alemania, con su neurálgica posición geográfica y con sus posibilidades protagonísticas, permanezca virtualmente al margen de la política internacional desde 1945, para que ahora se intente alargar aún más ese impro-

rrogable marginalismo. Europa no recuperará su perdido equilibrio, ni logrará articularse debidamente, sin la imprescindible cooperación alemana, y esa evidencia terminará por imponer su vigencia, venciendo, tanto reprochables neutralismos, cuanto designios encaminados a mantener la absurda realidad de una Alemania militarmente ocupada y políticamente excindida. Por tanto, imposibilidad de aseverar que la Conferencia de Berlín puede conocer el estancamiento reflejado en la llamada situación de punto muerto; pensar así, equivaldría a desenfocar totalmente el problema hoy pendiente de solución.

En Berlín, por consiguiente, habrá de generarse una solución del problema alemán, tanto en caso de acuerdo de los colocutores —confluencia improbable—, como en el supuesto —más verosímil— de que siga siendo una realidad las disensiones interpretativas del Este y el Oeste. Cuantos consideran que frente a los problemas internacionales, cada día más complejos, no resta más posibilidad que la de su diferimiento, ni más táctica que la de la indeterminación, aún abrigan la vana ilusión de que pueda ser instalada una nueva prórroga. Quienes así piensen, no harán otra cosa que poner en práctica la desacreditada y suicida táctica del avestruz, y como no compartimos, en modo alguno, esa versión fatalista y engañosa, la lógica nos lleva a indagar qué es lo que puede o debe acontecer cuando se registre, como es posible, la ineficacia del torneo polémico berlinés.

Dos naciones actuaron en Berlín como potenciales protagonistas: Rusia y Norteamérica; la posición dirigente a que aspiran, impulsadas por designios finalistas, abiertamente discrepantes, no puede alcanzarse poniendo únicamente a contribución la suma de un poder material; acaso, más que la pura fuerza, desempeñe papel destacado la dialéctica que desplieguen los dos grandes discrepantes. Hasta el presente, y en lo que al segundo extremo atañe. Norteamérica, sobre todo a partir de 1952, parece pisar terreno más firme. Digamos por qué motivos hacemos nuestra esta versión.

La miopía, tanto más evidente e increíble cuanto más el tiempo se sucedía, que constituyó achaque de Roosevelt, llevó a éste a ligarse a Rusia en el respaldo de una plural monstruosidad; de un lado, la puesta en práctica del sistema, jurídicamente absurdo, de una «rendición incondicional», impuesta a la Alemania vencida; de otro, la instalación de una pentarquía que se suponía om-

nipotente e inapelable en sus designios. El sistema de la «rendición incondicional», extraño producto posbélico, con todos los riesgos de su ineditismo, fatalmente conduciría al *impasse* alemán, a la ocupación indefinida, con la duplicidad de su extensión al orden político y división de Alemania, por motivos tan inexplicados como inexplicables. La sedicente pentarquía instalaba en el mundo posbélico una especie de sistema dictatorial integrado aparentemente por cinco vencedores, aun cuando, en realidad, se traducían en la evidente hegemonía de los dos grandes protagonistas de la trasguerra. En tanto imperase ese sistema dual, la vigencia de la «guerra fría», antes bien se vería fortalecida que atenuada y en la misma proporción el desequilibrio así generado, se convertía en artificio instrumental de los designios rusos; y como Roosevelt consideraba que la paz no resultaría asequible sin la previa coincidencia de los dos poderes hegemónicos, semejante tesis concurría en el sentido de agravar la suicida política del *apaciguamiento ruso*. Es por tanto comprensible que Rusia defendiese con ahinco la prórroga de la plural condición de rendición incondicional y acción pentárquica. En esa adscripción soviética a los dos extremos referidos se encerraba la aparente fortaleza de Rusia; pero en realidad, potencial e inevitablemente, la U. R. S. S., el mismo día en que se evidenciase la imposibilidad de prorrogar ese sistema bipartito, conocería el epílogo de una situación fáctica que tan abiertamente la había favorecido. El truncamiento de ese dualismo sólo podría alcanzarse si Norteamérica se decidía por establecer la secesión respecto de la mencionada arma dialéctica rusa, y eso es lo que está en vísperas de llevarse a cabo por los Estados Unidos a través de la interpretación de Foster Dulles, como esperamos demostrar seguidamente.

El secretario de Estado norteamericano exteriorizó cumplidamente su inclinación opuesta a todo lo que signifique reiterar aquello que en Alemania se denomina un *diktat*, y tendría condición de tal todo tratado impuesto a Alemania por sus vencedores. Foster Dulles, al declararse opuesto a toda posible reedición de un nuevo Tratado de Versalles, incuestionablemente no hacía otra cosa que reanudar aquella trayectoria histórica que se inicia en Norteamérica en 1920, año que registra el reingreso de un Presidente republicano en la Casa Blanca, inclinación que prácticamente permaneció vigente hasta el año de 1941. Bien es verdad que si Norteamérica se negó a ratificar, tanto el Tratado de Versalles cuanto

el Pacto de la Sociedad de las Naciones, esa prescindencia no se basaba en alegaciones apoyadas únicamente en la consideración de la injusticia de aquel Tratado. Fuera la ola de aislacionismo posbélico la que generara la secesión norteamericana, aparte de que si el Tratado de Versalles no fué revisado oportunamente, enmienda que acaso posibilitaría la instauración de un período de paz en Europa, ello debe achacarse, en no pequeña proporción, a la defección norteamericana, que permitía al III Reich avanzar decididamente por el camino del revisionismo; a la defección norteamericana era preciso agregar, en cuanto factores de dispersión, la política oscilante de Inglaterra y la obsesión de Francia, que, sintiéndose aislada, todo lo supeditaba a su deseo de no entrar en guerra, aun cuando para ello debiera recorrer los caminos claudicantes que conducían a la capitulación de Munich. Pero en cualquier caso, y abstracción hecha del grado de responsabilidad achacable a las tres mencionadas naciones, es evidente que en las circunstancias presente en modo alguno resultaba aconsejable recorrer nuevamente el sendero de la pasión que, partiendo de Versalles, conducía inevitablemente a la capitulación munichesa.

Hasta aquí la argumentación parece girar en torno a la justicia o injusticia implicada en las cláusulas del Tratado de Versalles, dictado que a su vez constituía una lápida mortuoria colocada sobre el cuerpo insepulto de la Sociedad de las Naciones, en cuyo artículo 10 se garantizaba un *statu quo* reflejo lamentable de una Europa delineada en los 330 artículos integrantes del Tratado de 28 de junio de 1919. Pero la dialéctica de Foster Dulles contiene otra alegación, no desdeñable; nos referimos, no a la equidad o arbitrariedad de unas posibles cláusulas, sino al modo de concluir tales convenios. Un tratado internacional, si no es el producto de un concurso de voluntades, queda reducido a la condición de instrumento unilateral impuesto por la decisión omnipotente y sin réplica del vencedor o vencedores. De ahí que para Foster Dulles no sólo se planteaba en Berlín un problema de contenido contractual, sino una cuestión procesal o de prelación, y si un tratado de paz se concluye con Alemania, tal requisito presupone el cumplimiento de una condición *sine qua non*: que ante todo exista un Gobierno auténticamente representante del pueblo alemán, al cual se le reconozca la facultad de negociar en un pie de igualdad, de dirigir autónómicamente su política internacional y de concluir los pactos de alianza o seguridad mutua que los alemanes conside-

ren oportunos; pero dictar a Alemania condiciones previas y estipulaciones *sine qua non*, equivaldría a crear en el corazón de Europa un peligroso vacío de poder que, como veremos, constituye la aspiración específica de Rusia. En suma, primero un Gobierno auténtico representante de la integridad de Alemania, régimen político libremente elegido y después abrir el período de las negociaciones de paz.

Aparte la anterior tesis avalada por Foster Dulles, éste en Berlín se mostró adversario de toda acción pentárquica, sistema que equivaldría a instaurar en el mundo posbélico una oligarquía omnipotente, de lo cual se induciría que no sólo los pentarcas impondrían la paz al IV Reich, sino al mundo en general. Es la tesis leninista de la paz total, a cuya virtud los problemas internacionales se conectan entre sí de tal modo que es preciso resolverlos en su conjunto; pero una cosa es la tesis de la paz indivisible —posición dialéctica defendible— y otra bien distinta el que esa sedicente paz total sea implacable e inapelablemente impuesta por el grupo integrado por los cinco pentarcas y a cuya instauración aspira Rusia mediante la inclusión de la China comunista; defender tal versión equivale a instaurar, con alcance ecuménico, la más monstruosa de las oligarquías.

Véase, por tanto, cuál es el designio intencional de Foster Dulles: aspira a instaurar el protagonismo norteamericano no sólo invocando la suma de poder que los Estados Unidos acumulan (ello implicaría una mera invocación a la fuerza), sino con base a la puesta en práctica de unas normas que con su contenido, alcance y capacidad simbiótica verosímelmente han de merecer el respaldo de los pueblos que integran el mundo libre. Sólo así puede justificarse la razón de ser de un protagonismo respecto del cual los Estados Unidos se aproximan, en la misma medida en que Rusia percibe que su omnipotencia posbélica ha entrado ya en el período de irremediable descenso.

Si hemos logrado ofrecer una versión acertada de la posición polémica norteamericana, de nuestra interpretación se deducirá que, anteponiéndose a todo la celebración de unas elecciones libres en Alemania, los que se sumen a la tesis de Foster Dulles —reflejada en las propuestas de Eden— indirectamente acquiescen al aplazamiento de la ratificación del Tratado de 27 de mayo de 1952, instaurador de la Comunidad Europea de Defensa. De lo cual se induce que Foster Dulles, en cierto modo, propugna una tesis que

más bien nos conduce a introducir en Europa procedimientos dilatorios; y es bien sabido cómo en el aplazamiento de los problemas internacionales han encontrado clima adecuado los que todo lo fían a la prórroga de la vigencia de la «guerra fría». Quienes así arguyen no tienen presente que la eficacia de la tesis defendida por Foster Dulles reposa sobre un factor lógico, y si éste fuese objeto de truncamiento, por esa fisura penetraría con estrépito la acción corrosiva de la «guerra fría». Foster Dulles ha planteado el problema en forma claramente dilemática: o una paz *negociada* con los auténticos representantes de la Alemania íntegra, o una paz *dictada* por los cuatro vencedores; sólo una paz negociada puede proveer a la imprescindible colaboración alemana de posibilidades perdurables; una paz impuesta —y como tal probablemente injusta— engendraría una inevitable reacción revisionista, y la experiencia que nos fué brindada a este propósito por el Tratado de Versalles es a la vez concluyente y aleccionadora. Si, como es presumible, en la conferencia de Berlín no se impone la tesis de Foster Dulles, ello se deberá a la oposición rusa, y entonces tornará a ocupar un primer plano el problema de la integración europea, que no tendría entonces la condición de diferible ni siquiera para los que han venido parapetándose tras un neutralismo rusófilo y suicida a la vez. La voz de los Estados Unidos en esta coyuntura es portadora de un poderoso elemento de atracción en lo que a Alemania concierne, ya que ésta sabe cómo Norteamérica, por haberse negado a ratificar el Tratado de Versalles, es portadora de una autoridad moral de la cual no pueden ser titulares ni Francia ni Inglaterra, ambas signatarias del funesto Tratado de 28 de junio de 1919. Es cierto que Rusia permaneciera al margen de las sedicentes negociaciones que generaron el Tratado de Versalles y esa ausencia y tal carencia de complicidad podría permitirle incitar a Alemania un nuevo tratado de Rapallo; más abstracción hecha de que Rusia fué excluída de las negociaciones de Versalles, en tanto Norteamérica repudió un Tratado en cuya confección había intervenido, esa posibilidad de atracción rusa tropieza con los siguientes obstáculos: 1.º En el período inicial posbélico que arranca de 1918, Rusia y Alemania, en cuanto naciones vencidas y condenadas al marginalismo, sentíanse mutuamente atraídas, ambas animadas de un común deseo revisionista; 2.º Molotov, al sugerir la neutralización de Alemania relega a lo que habrá de ser el IV Reich a una condición marginal incompatible con el rango que

Alemania personificó a lo largo de un siglo; 3.º Alemania, desar-
mada y prácticamente inerte y confinada, sólo mirando hacia el
Oeste, podría liberarse de esa situación de nación maniatada.

En resumen, si, como nosotros creemos, en la conferencia de
Berlín, lo que estaba en juego era el pleito del protagonismo post-
bélico, todo ello nos lleva a inducir lo siguiente: en la misma
medida en que Norteamérica avanza en el camino que puede con-
ducirla a fortalecer su preeminencia, Rusia inevitablemente tiene
que conocer un proceso de progresiva desactualización de la «gue-
rra fría».

FRANCIA Y SU COLONIALISMO ANACRÓNICO

La denominada Unión Francesa, no puede considerarse como
desenlace de un proceso de evolución política, registrado en los
pueblos coloniales, que, capacitándolos progresivamente, los trans-
forma en sujetos maduros para practicar una autonomía creciente,
tránsito hacia una futura independencia. Constituye la citada Unión
el fruto de la improvisación y el producto de una serie de circuns-
tancias emergentes. Cronológicamente puede considerarse que fué
en el año de 1940— la época en que se registró el colapso de
Francia— cuando algunos políticos de la vecina nación, viviendo
en el exilio y animadores de lo que iba a constituir movimiento de
resistencia, pensaron en alternar la estructura del imperio colonial
francés. Fué a lo largo del citado año, cuando se registró la sece-
sión de una gran parte del Imperio colonial francés respecto del
Gobierno de Vichy; así, sucesivamente, Chad, los territorios de
Oceanía y Nueva Caledonia, las colonias francesas de la India,
Reunión y Somalia se fueron adhiriendo al movimiento de resis-
tencia; después de 1943, se sumó el Norte africano al régimen
exilado; no existió más excepción que Indochina. Tal movimien-
to facilitó y posibilitó la celebración de la conferencia de Brazza-
ville, el 30 de enero de 1944, punto de arranque constitucional de
la Unión Francesa, artillado incorporado después a la Constitu-
ción de la IV República.

En los días de incierto destino, coincidentes con el alumbra-
miento de la Unión Francesa, se invocó, en la plural condición
de ejemplo y estímulo, lo acontecido en el seno del Imperio bri-
tánico y en tal sentido, se argüía, que así como las colonias autó-

nomas británicas, con la ayuda, eficaz y acaso decisiva, prestada a Inglaterra a lo largo de la guerra de 1914-1918, habían evidenciado el alto grado de su capacidad política y que tal demostración debía reflejarse en la estructura de lo que iba a ser en Westminster el III Imperio británico. por la transformación de las entidades autónomas (Canadá, Australia, Nueva Zelanda y Unión de Africa del Sur) en Dominios, igualmente Francia debía tener presente que la base de su liberación se vinculaba a las colonias y que en ellas había encontrado apoyo el general De Gaulle.

Los que argüían en el apuntado sentido, ignoraban, al parecer, de un lado, que la evolución registrada en el seno del Imperio británico, constituía el fruto de una prolongada experiencia y se aparecía como el epílogo de una lenta y progresiva evolución y, de otro, que la estructura de la Comunidad de Naciones británicas, sólo fué dable fortalecerla y perfeccionarla, a medio de un sistema federalista, claramente reflejado en el Estatuto de Westminster, donde se reconoce a los Dominios el derecho constitucional de secesión. tendencia impracticable en un país de tan clara tradición unitaria como Francia. No formulamos una mera conjetura al aseverar los que antecede, ya que en la sedicente Unión Francesa no se reconoció a las partes integrantes de la misma el derecho de secesión. En contraste, tanto el M. R. P. como el viejo partido radical, se mostraron claramente hostiles a la idea de la Unión Francesa, respecto de la cual, Eduardo Herriot no vaciló en afirmar que «se iba en camino de convertir a Francia en colonia de sus antiguas colonias». Se alegaba, además, que si se confería la condición de ciudadanos a los habitantes de las colonias, éstos, que suman 60 millones, impondrían, por razones numéricas, su primacía a los 40 millones de franceses metropolitanos. Ello explica que no haya sido posible hasta el presente ofrecer una interpretación adecuada del art. 65 de la Constitución francesa, concerniente a la determinación de las atribuciones conferidas a los elementos integrantes de la Unión Francesa en su participación en las tareas gubernamentales de alcance imperial. Tales problemas, insolubles, si se les enfocaba desde un plano topográfico, se planteaban a consecuencia de factores estructurales, de imposible extensión uniforme a todo el Imperio. Conviviendo con entidades coloniales de viejo tipo, a las cuales se les asigna representación en la Asamblea Nacional, existían otras cuyo grado de evolución política y cuya vida rudimentaria impedía extender a las mismas los

beneficios de la representación parlamentaria. Esto aparte, no contaba Francia con elementos básicos para erigir, en el seno de su Imperio colonial, entidades autónomas semejantes a los Dominios británicos, ya que la relativa madurez política de alguno de los elementos integrantes del Imperio francés, se ofrecía tan sólo en los países colocados bajo el régimen de protección (como es el caso de Túnez y Marruecos) y como tales, destinados a alcanzar una inevitable independencia.

A las consideraciones precedentes, demostrativas, a nuestro parecer, de que Francia no hace otra cosa que coleccionar el fruto amargo de su anacronismo colonial, podemos agregar otras de no menor relevancia. Nos referimos a la experiencia registrada en agosto de 1914: se trataba de trasladar de Africa a la metrópoli el XIX Cuerpo de Ejército francés, pero en aquellos días hacen su aparición en el Mediterráneo los cruceros alemanes «Goben» y «Breslau», pese a lo cual, arrojando un serio peligro, Joffre ordenó el traslado del XIX Cuerpo de Ejército, efectivos que al ser diezmados en Charleroi posibilitaron que fuese realidad la batalla del Marne y que la trayectoria de la guerra se alterase, conduciendo al epílogo de la derrota alemana en 1918 (1). Fué aquella una experiencia que debió considerarse como aleccionadora, especialmente en lo que atañía al complemento defensivo de la metrópoli, cuyo fortalecimiento exigía el otorgamiento de una creciente autonomía y acentuada libertad a esos territorios ultramarinos.

La segunda lección, como ya hicimos notar, fué deparada en 1940, tras la derrota y parcial ocupación de Francia; ejemplo aleccionador, el de una nación vencida, cuyo protagonismo sólo fué posible gracias a la acción de sus prolongaciones ultramarinas. Acaso el único caso semejante es el de Pedro I, al fundar el Imperio brasileño. Tampoco en esta ocasión supo Francia departirse de su condición metropolitana. Ello se evidencia recordando que hasta el presente nos ha sido esclarecido el alcance y significación del artículo 65 de la Constitución de 1946, en lo que concierne a la intervención del Alto Consejo en la gerencia de los asuntos de la Unión Francesa.

(1) Véase: Camilo BARCIA TRELLES, *Puntos cardinales de la política internacional española*. Ediciones F. E., 1940, págs. 457 a 477, donde se ofrece un análisis detallado de este problema.

Esta resistencia ofrecida por los medios reaccionarios franceses a reconocer que los tiempos han cambiado y que ese afán de persistir en la práctica de un colonialismo de tipo metropolitano, inevitablemente había de exacerbar en los componentes de la Unión —especialmente en los protectorados—, tanto la inquietud como la impaciencia; ante estas manifestaciones, descontadas y no sorprendentes, primó en Francia el sistema reactivo de la denominada *manière forte* reflejada en la destitución, *manu militari*, del Sultán reinante, deposición y destierro llevadas a cabo de modo unilateral, con olvido y violación de tratados preexistentes, vigentes y obligatorios. No es la medida en sí lo que encierra mayor gravedad (pese a lo que implica), sino que debe tenerse en cuenta el instante histórico en que se produce, a saber, cuando el llamado Marruecos francés avanza de modo irremediable por el camino conducente a su cada vez más creciente autonomía, etapa que, para no departirse de una deseable inclinación armónica, exige muy alta comprensión por parte del Estado protector. Pero más bien parece que Francia quiere tornar sus espaldas a las exigencias de la realidad, provocando una creciente inquietud en el muy sensible mundo islámico, repercusiones que no sólo afectan a Francia, sino que se relacionan con un problema de alcance ecuménico: posibilidad y conveniencia de instaurar la paz en una de las zonas más neurálgicas del mundo. No abrigamos la pretensión de indicar a Francia lo que debe llevar a cabo en esta etapa compleja y predramática de su actividad colonial, pero sí es dable advertir a la nación colonizadora y llamar su atención respecto a un extremo: que no es posible prolongar, manteniéndolas intactas, determinadas vigencias. Lo señalaba en escueta fórmula el Alto Comisario de España en Marruecos: «Ni imperialismo, ni colonialismo»; ni a uno ni a otro podemos otorgar carta de ciudadanía, los españoles que miramos hacia el mundo árabe y ello nos impele a formular esta advertencia: la acción de Francia en Marruecos no puede ser un monólogo. ni traducirse en una obsesión de anacronismo; interesa el problema a España, al mundo árabe y a la comunidad internacional. Cuanto más tarde en comprenderlo la nación protectora, peor para ella.

En relación con el problema analizado no debe desdeñarse cuál pueda ser la reacción norteamericana respecto de esta cuestión. Los Estados Unidos son francamente anticolonialistas y su

posición polémica está tan próxima a la nuestra, que ese parentesco contribuirá en gran medida a que ambos pueblos, situados a una y otra orilla del Atlántico, se entiendan cada vez mejor.

LA ASIGNACIÓN DE ATRIBUCIONES EN LA
ARTICULACIÓN DE LA POLÍTICA INTERNA-
CIONAL NORTEAMERICANA

Si es adecuada la versión interpretativa, que en otro lugar de este trabajo ofrecemos al lector, en lo que atañe al reciente proceso evolutivo de la política internacional norteamericana, resultará que los Estados Unidos parecen haber dejado a sus espaldas el período primero claudicante y después vacilante, de la política internacional que Norteamérica viene practicando a partir de 1945. Si el mundo postbélico —séale o no grato— ha de contar con una preeminencia y si ésta, desvinculada del viejo mundo, sólo puede encarnar en Rusia o en los Estados Unidos, la elección no nos parece dudosa; de ahí que el posible rescate de una iniciativa malograda alcanzada por los Estados Unidos tiene que producir aquietamiento y provocar satisfacción en los medios del mundo libre, no contaminado por una rusofilia vergonzante o por un neutralismo, tras el cual quieren ocultarse los que en realidad han actuado como desertores, respecto de los deberes que de ellos exigía su adscripción a la comunidad occidental; pero como no hay dicha completa, algo viene a enturbiar esa reconquista del protagonismo norteamericano; nota discordante que se genera en ciertos medios políticos de Washington, por donde anda aún vagando el fantasma del «aislacionismo», ahora disfrazado tras un aparente movimiento reivindicatorio de tipo senatorial. Aludimos, como habrá adivinado el lector, a la tan insistentemente aducida y glosada enmienda Bicker. En Norteamérica, como en toda entidad política, una defectuosa delimitación de poderes constituye elemento de perturbación. Recuérdese, a este propósito, lo que han significado las pugnas entre el Imperio y el Papado, en épocas que registraban confusión de los poderes de ambas potestades. En los Estados Unidos el Senado es celoso mantenedor de lo que él considera como prerrogativas constitucionales; de ahí su inclinación a regatear, hasta donde es posible, las atribuciones que en materia de política internacional asigna la Constitución al Presi-

dente de la Unión (2). Ello explica por qué razón, cuando el Senado quiso desligar a los Estados Unidos, tanto del Tratado de Versalles, cuanto del Pacto de la Sociedad de las Naciones, se parapetase, escudándose y aduciendo determinadas disposiciones constitucionales. Así se explica que en Norteamérica se haya escrito profusamente en torno a lo que en Norteamérica se denomina *The Treaty-Making Power*. Tal polémica fué nutrida y posibilitada por la concurrencia de dos factores: de un lado, la imprecisión constitucional, y de otro, la distinción que se establece y no se especifica, entre tratados propiamente dichos y convenios ejecutivos; los primeros requieren la aprobación del Senado; los segundos, no; de esa distinción podría inducirse que si el Senado quiere mostrarse celoso de sus prerrogativas, intentará evidenciar que un acuerdo concluído por el Presidente no es un convenio ejecutivo, sino un tratado. La experiencia demuestra que así como en los primeros cincuenta años de la historia norteamericana los tratados fueron más que los convenios ejecutivos, en contraste, últimamente el número de convenios ejecutivos excedió ampliamente al de tratados, sin duda por haberse concluído en momentos de emergencia y cuya eficiencia dependía de su inmediata ejecución (así el sistema de préstamos y arriendos, concluído entre Estados Unidos e Inglaterra, cuando Norteamérica era aún neutral).

Parece deducirse de cuanto antecede, que el problema planteado gira en torno a la utilización de una tabla de valores que permita decidir si un acuerdo internacional es un tratado o un convenio ejecutivo, pero como ello no se dilucida de acuerdo con un criterio sustancial, sino procesal, resultará que, en definitiva, es el Presidente único árbitro respecto de este problema de tipo diferencial. Con esos antecedentes a la vista, cabe preguntarse: si los Estados *quieren* participar en actividades internacionales de tipo convencional, ¿*pueden* realizar tal designio o ve el Ejecutivo limitada su libertad de acción por el tope que implica la preexistencia de disposiciones constitucionales? J. M. Mathews (*American foreign relations, conduct. and Policies*) sostiene la siguiente tesis: 1.º Es preciso reconocer que la Constitución veda al Ejecutivo

(2) Un detallado estudio de este problema puede encontrarlo el lector en Camilo BARCIA TRELLES, «Doctrina de Monroe y cooperación internacional», C. I. A. P. Madrid, 1931, págs. 271 a 325, y en M. GARCÍA PELAYO, «Derecho constitucional comparado», *Manuales de la Revista de Occidente*, Madrid, 1950, págs. 296 a 301.

concertar, por su sola iniciativa, ciertos tratados internacionales. 2.º Es necesario interpretar la Constitución norteamericana de modo que no represente una limitación a la libertad de acción del Presidente. 3.º Condicionar la participación internacional norteamericana limitando ésta a lo que permita la Constitución.

La tesis de los que denominaríamos constitucionalistas norteamericanos puede sintetizarse así: 1.º Los tratados de garantía pueden ser concluidos por el Presidente, pero si en los mismos se establece la posibilidad de una acción coercitiva, sólo al Congreso compete el refrendarla; es decir, que una cosa es la conclusión de tratados internacionales y otra bien distinta su ejecución. 2.º Tratados de arbitraje general y obligatorio; de acuerdo con sus cláusulas se somete a la decisión de árbitros un problema de fijación de fronteras que implique cesión y anexión de territorios y como el enajenar o incorporar territorios depende de las atribuciones del Congreso, tal tratado no tendría la condición de ejecutivo. 3.º Tratados que pueden implicar la imposición de un *boycott* económico. 4.º Tratados de alianza; estos últimos el Presidente no puede concluirlos, y si los pacta se expone a carecer de medios para cumplirlos, ya que un tratado de alianza generalmente lleva implícita la cláusula del *causus fœderis*, a virtud de la cual los pactantes se comprometen entrar en guerra frente a un presunto agresor, pero como la declaración de guerra, según dispone la Constitución norteamericana en su art. 1.º, secciones 7 y 8, compete exclusivamente al Congreso, éste puede paralizar constitucionalmente la ejecución de un tratado de alianza.

Los problemas referidos siempre han generado polémicas en Norteamérica, pero ha sido a propósito de la ratificación por el Senado del Pacto de la Sociedad de las Naciones, cuando el problema de la constitucionalidad de los tratados internacionales cobró una más acusada actualidad, habiendo sido entonces prácticamente agotado el tema; el debate tornó a tener realidad cuando el Senado debió proceder a la aprobación del Pacto del Atlántico (3).

Como el lector puede apreciar, el Presidente de los Estados Unidos, en cuanto encauzador y director de la política internacional norteamericana, atribución que le compete según la Constitución, ve claramente condicionada su libertad de acción, como con-

(3) Véase: Camilo BARCIA TRELLES, *El Pacto del Atlántico*. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1950. Capítulo X, págs. 307 a 339.

secuencia de las prerrogativas que la Constitución norteamericana asigna al Senado y al Congreso. Si esta limitación de atribuciones resulta en principio criticable, en cuanto elemento entorpecedor de la *política internacional norteamericana*, aún se destacan más los inconvenientes de esta limitación, si se tiene en cuenta que el creciente protagonismo de los Estados Unidos ha impuesto a la nación norteamericana obligaciones que no puede rehuir, a menos que tal desistimiento se traduzca en el incremento de la anarquía internacional, auténtico y preocupante achaque postbélico, pese a lo cual, aquellos que podríamos denominar como impenitentes aislacionistas, intentan agravar aún más el problema, mermando las atribuciones que pueden competir al Presidente de los Estados Unidos, en su calidad de máximo orientador y definidor de la política internacional norteamericana; ello parece colegirse de la denominada «enmienda Bicker», presentada por este senador republicano del Estado de Ohio y a cuyo análisis y crítica dedicamos la parte final de este comentario.

Las causas que indujeron a Bicker a presentar su enmienda, unas son de carácter permanente y lejano; otras, de raigambre ocasional y próxima; las primeras deben inscribirse en el haber del aislacionismo norteamericano, por cuanto quienes nutren polémicamente esa corriente reactiva han propugnado siempre en favor de una acentuada reducción de las prerrogativas presidenciales, en materias afectando a la conducción de la política internacional de Norteamérica; así procedieron, frente a Wilson, los aislacionistas norteamericanos en los años de 1919 y 1920.

Ese parentesco genésico no ha sido siempre destacado en la medida precisa y ello explica que otros hayan visto prendida su atención en los famosos acuerdos de Teherán y Yalta, sin cuya preexistencia —ello nos parece indiscutible— no hubieran sido realidad ni la «guerra fría» ni la satelitización practicada en beneficio de Rusia y a expensas de la soberanía de los países con Rusia contiguos o a la U. R. S. S. próximos. Abstracción hecha de lo que precede, la técnica desplegada desde Teherán y Yalta pertenece al sistema de los acuerdos secretos y el pueblo norteamericano es decidido adversario de la diplomacia clandestina, inclinación hacia la diafanidad internacional, de la cual se hiciera eco el entonces Presidente Wilson al inscribir en el 1.º de sus 14 puntos —8 de enero de 1918— el siguiente: «Acuerdos de paz, concluidos abiertamente; así no existirán convenios internacionales privados, de

cualquier clase que fueren; al contrario, la diplomacia procederá siempre franca y públicamente». Todo esto explica la animadversión que en determinados sectores políticos norteamericanos se exterioriza, a propósito de los «convenios ejecutivos» que siendo atribución de la pura iniciativa presidencial, pueden llevar a los Estados Unidos por caminos peligrosos. De ahí que en la enmienda Bicker se solicite el reconocimiento de la competencia del Congreso, en lo que afecta a la regulación y puesta en práctica de los llamados «convenios ejecutivos».

En otro extremo de la enmienda se establece una distinción básica, entre la aprobación de un tratado y su puesta en ejecución, actividad ésta para la cual se requiere, como condición *sine qua non*, que se asigne al Congreso la facultad de proveer de fuerza ejecutiva a los tratados, reduciendo así las prerrogativas presidenciales en materia de tratados internacionales a una pura actividad académica.

En último término, se demanda que no sólo intervenga en la ejecución de los tratados el Senado y la Cámara de Representantes, sino que ciertos tratados (no especificados de manera concluyente), para ser ratificados, precisen no tan sólo el voto acorde de los dos tercios del Senado, sino la aprobación por parte de todas las legislaturas de los 48 Estados de la Unión. De lo que significa semejante exigencia podremos darnos fácilmente cuenta si tenemos presente que una enmienda constitucional —como la que ahora presenta Bicker con el número 24— para entrar en vigor requiere su aprobación por parte de 32 legislaturas, de las 48 existentes en los Estados Unidos, en tanto que para la aprobación de ciertos tratados se demanda el voto, acorde, de los 48 Estados; de lo cual resulta —consecuencia monstruosa— que se asigna más rango a un tratado internacional que a una enmienda constitucional. No sólo resulta extraño ese sistema, que tanto ilustra sobre la obcecación de los aislacionistas, sino que prácticamente se paralizaría la acción internacional de los Estados Unidos, ya que con el solo voto disconforme de una de las legislaturas de la Unión, ciertos tratados no alcanzarían vigencia. ¿Se concibe que una nación como la norteamericana, empujada por el destino a la práctica de una política internacional, intensa y extensa a la vez, puede verse un día maniatada por los efectos de una enmienda como la que apadrina el senador Bicker? ¿A qué puede obedecer ese intento regresivo y afortunadamente fracasado? Hemos dedicado muchas páginas al

estudio de ese curioso fenómeno que es el aislacionismo norteamericano (4). Tal insistencia se explica, ya que, pese a engañosas apariencias, el aislacionismo es acaso la única constante histórica que nos brinda la experiencia norteamericana, iniciada con el «Manifiesto de Adiós» de Washington y reflejada después a lo largo de ciento treinta y nueve años hasta llegar a las leyes de neutralidad de 1935 y 1937. Cuando la política internacional de un país se espuntea con el hilo del aislacionismo, no es presumible que dicha tarea se trunque; es verdad que se perciben altos y bajos a lo largo de ese camino, pero tras períodos de reposo, el aislacionismo reanuda su marcha; por ello, cuando en 1949 (5) se echaban las campanas a vuelo, afirmando que aquel repicar anunciaba el entierro del aislacionismo, mostramos nuestro disentimiento y advertimos que no debe confundirse un eclipse con un epílogo. Ahora el aislacionismo trata de injertarse en la enmienda Bicker. Bien es cierto que la propuesta del senador de Ohio, para convertirse en enmienda constitucional debe recorrer un camino procesal muy largo, tan dilatado que sus efectos no alcanzarían en ningún caso al actual Presidente. Mas de lo que se trata es de evitar el que pueda ser alterado el actual equilibrio de poderes, tan prudentemente articulado en la constitución norteamericana. Pensar de otro modo equivaldría a propugnar la introducción en Norteamérica de sistemas tan paralizantes como el de Francia, atascada en la tarea de realizar su política internacional y amenazada por el peligro de verse condenada a un marginalismo que, prolongado, se convertiría en irremediable. Por eso nosotros consideramos que la propuesta del senador Bicker no sólo es inoportuna, sino que resultaría fatal para Norteamérica e igualmente indeseable para cuantos consideran que habiendo recaído sobre los Estados Unidos una misión dirigente irrenunciable, perturbar la práctica de la misma sólo favorecería a cuantos tienen prendidas sus esperanzas de autocracia universal, en la dispersión del mundo libre.

Se dirá que estamos propinando lanzadas a moro muerto, por cuanto la reacción enérgica del Presidente Eisenhower, celoso de-

(4) Véase: Camilo BARCIA TRELLES, *Estudios de Derecho de gentes y de política internacional*. Madrid, 1948, capítulo titulado «Origen, evolución y destino del aislacionismo norteamericano». Del mismo autor, *El problema de la unidad del mundo postbélico*. San Paulo, 1953, cap. VII, «La política internacional norteamericana», págs. 169-318.

(5) Fecha en que el Senado dió su aprobación al «Pacto del Atlántico».

fensor de lo que considera como sus prerrogativas constitucionales, se ha traducido en la consecuencia de que la enmienda Bicker puede considerarse virtualmente como fracasada. Incluso se agrega que el prudente equilibrio de poderes establecido por la Constitución, no puede estar a merced de una iniciativa senatorial y que el hecho de que el Código fundamental de los Estados Unidos cuente con 163 de vigencia, pone de manifiesto la encomiable prudencia de quienes lo concibieron y redactaron; son muchos años de proyección histórica para lograr su truncamiento mediante el capricho o la arbitrariedad de un senador. A los que así arguyen, reconociendo la fortaleza de su alegación, habremos de brindarles una advertencia: es cierto que puede considerarse como malograda la propuesta Bicker; igualmente innegable el prestigio que rodea a la Constitución norteamericana; ahora bien, casi tan senecto como la Constitución es el aislacionismo norteamericano, cuya partida de nacimiento podemos referir al «Manifiesto de Adiós» de Washington de 1796; cuenta, pues, el aislacionismo en su trayectoria vital, con ciento cincuenta y siete años de existencia —nueve menos que la Constitución—. Sería imprudente, por tanto, considerar el aislacionismo como un cadáver insepulto; es como el Guadiana, que desaparece y reaparece; lo que sucede es que porta una vida intermitente y se retira o hace acto de presencia según lo posibilitan las circunstancias. De ahí que el hecho de haber sido vencido en su última salida a la palestra política, no indica que debemos considerarlo irremediabilmente jubilado. Sólo podría ser arrinconado para siempre, si un Presidente enérgico, como parece serlo Eisenhower, consciente de la responsabilidad que sobre sus hombros arrojó el destino, logra instalar definitivamente el protagonismo norteamericano y propinar así un golpe de gracia a esa inclinación recalcitrante, que es el aislacionismo norteamericano.

CAMILO BARCIA TRELLES

