

LA POLITICA EXTERIOR DE LA URSS

(Noviembre-diciembre 1967)

SUMARIO: I. *Balance del postcincuentenario.*—II. *Nacimiento de la diplomacia soviética.*—
III. *Problemas de Derecho Internacional.*

I

BALANCE DEL POSTCINCUENTENARIO

La conmemoración del cincuentenario del régimen soviético hizo que se desplazaran al segundo plano los problemas tan importantes como son los relacionados con el desarrollo económico y con la vida internacional. La economía puede influir considerablemente en la segunda cuestión, y en este caso aún más, ya que toca directamente el aspecto ideológico. Los principios del marxismo-leninismo constituyen la base para la economía. Los fracasos repercuten políticamente dentro y fuera del bloque soviético, según se pudo comprobar algunos meses más tarde con la crisis de los países de Checoslovaquia.

Liberman, el más conocido de entre los protagonistas de reformas económicas en la URSS, escribe en la revista americana *Foreign Affairs*¹ que en una pacífica competición internacional económica los viejos métodos burocráticos no conducen a nada. Las reformas propuestas por él, continúa Liberman, encuentran la dificultad de que las autoridades centrales se oponen a la idea de renunciar a su competencia y su poder. Una descentralización pudiera provocar el nacimiento de fuerzas difícil de controlar. En efecto, algunos directores piden cada vez más libertad de acción con el fin de librarse de la dictadura de la administración central. Los burócratas deberían ser sustituidos por los tecnócratas; un paso peligroso desde el punto de vista político, puesto que con ello el partido comunista perdería no solamente sus prerrogativas de control, sino incluso el poder político e ideológico. La iniciativa privada no comulga con preceptos dogmáticos.

En la política exterior surgen problemas como consecuencia de la difícil coexistencia entre la Revolución y el *status* de gran potencia, entre el na-

¹ Octubre de 1967.

cionalismo y la ideología². Los principios del internacionalismo proletario figuraban, desde la muerte de Lenin, en el segundo lugar, cediendo paso a los intereses puramente nacionales. La creación de un *cordon sanitaire* en forma de Estados satélites en el centro y en el este de Europa permite a los soviets salvaguardar sus propios intereses, aunque este hecho siempre constituye un grave riesgo de desintegración del bloque socialista promoviendo tendencias nacionalistas en la política exterior en algún que otro caso: Yugoslavia, Polonia, Hungría o Checoslovaquia. Pekín intenta aprovecharse de esas tendencias centrífugas en su propio beneficio persiguiendo el camino de otra gran potencia. Los intentos de celebrar una conferencia mundial comunista tienen la finalidad de conseguir la unidad del comunismo bajo el mando soviético, o al menos que los comunistas extranjeros dejen de mirar con tanto interés hacia Pekín.

Las mismas contradicciones entre ideología e intereses nacionales se manifiestan en el fondo del conflicto Moscú-La Habana, según se desprende de los últimos acontecimientos. En realidad, ninguna destacada personalidad del régimen de Fidel Castro participó en los actos conmemorativos del cincuentenario en Moscú. La posición de Cuba puede consolidarse sólo extendiendo su revolución a otros países iberoamericanos. Los guerrilleros castristas representan un enorme obstáculo para las relaciones económicas con Iberoamérica. Sencillamente, las exportaciones soviéticas —y si es posible, aumentarlas— son más importantes para el Kremlin que la exportación de la revolución cubana a aquella parte del mundo.

Los aliados del Oriente Medio se ven decepcionados de su amistad con la URSS por los resultados de la guerra de los Seis Días. También en esta relación los soviéticos intentan reorientar su política. El Oriente Medio está demasiado lejos como para poder entrar en una acción bélica inmediata los tanques soviéticos al ejemplo de los países del *cordon sanitaire* de la Europa central.

II

NACIMIENTO DE LA DIPLOMACIA SOVIÉTICA

La diplomacia del Estado soviético se forma poco después de la creación del régimen comunista, y el proceso de su cristalización puede darse por

² NZZ, el 1 de diciembre de 1967, desde Moscú, por R. B.

concluido en julio de 1918. Según las fuentes históricas consideradas como oficiales de la URSS, el aparato diplomático soviético fue creado para la realización de los difíciles fines que a éste se planteaban en el ámbito de la política exterior. Se trataba de un problema muy complicado, de cuya resolución acertada dependía, en gran parte, el futuro del socialismo en las Rusias de los soviets.

Por cierto, la victoria de la Revolución bolchevique dio lugar a la división del mundo en dos campos opuestos, que culminaría en el antagonismo entre capitalismo y socialismo. En este hecho empieza la competición histórica entre los dos sistemas. Observando los primeros éxitos del régimen soviético —afirman los marxistas-leninistas— y viendo en el mismo hecho un riesgo peligroso que pudieran correr los Estados imperialistas, éstos no tardaron en declararle la guerra a vida o muerto en todos los campos.

Como de costumbre, el partido bolchevique había previsto todo. La creación de las fuerzas armadas regulares fue la respuesta a los preparativos militares de las potencias imperialistas. Además, el partido y el Gobierno prestarían gran atención al descubrimiento de caminos que abrieran ciertos canales de aplazar o de eliminar por completo un ataque armado contra la URSS.

La misión principal del partido y del Gobierno en la escena internacional consistiría, durante aquel período, en desenmascarar y quebrar los planes agresivos de la reacción mundial contra el primer país socialista, conquistando de este modo la paz interior y ampliar al máximo una pausa pacífica en favor de la construcción del socialismo. Veamos la versión soviética de estos hechos³:

La política exterior del Estado soviético se construyó pensando en las contradicciones en el seno del mundo capitalista, en el aumento y consolidación de los vínculos internacionales de la clase obrera del país soviético con los trabajadores de los países capitalistas, así como en el aumento de la influencia del movimiento obrero y de la lucha de liberación nacional en los países coloniales y dependientes, fuerzas y reservas poderosas de la Revolución socialista.

La lucha por la paz, penetrada por un espíritu de internacionalismo socialista, constituyó la tendencia general de toda la política exterior de este Estado. El primer Decreto del Gobierno socialista fue el famoso Decreto

³ *Sovetskoe Gosudarstvo I Pravo*, Moscú, núm. 12/1967: «El Decreto sobre la paz y la creación del aparato diplomático del Estado soviético».

leninista sobre la paz, aprobado por unanimidad en el Congreso panruso de los soviets (8 de noviembre de 1917). La incesante lucha por la paz y por la coexistencia pacífica entre Estados con diferentes sistemas sociales constituye también hoy el contenido básico de toda la política exterior soviética.

En el discurso sobre la paz ante el II Congreso de los Soviets se refirió al problema de la paz V. I. Lenin, señalando que era el más candente de todos. El problema de la paz era en aquel entonces el problema del futuro de la Revolución socialista en Rusia, del destino de la patria socialista.

Con el fin de resolver rápidamente la cuestión de la paz en interés de toda la Humanidad, de la democracia y del socialismo, el Decreto leninista dirigido a todos los pueblos y Gobiernos beligerantes declaraba la renuncia total del Gobierno soviético a todos los tratados de pillaje y proponía la iniciación inmediata de conversaciones sobre una paz justa y democrática.

El Decreto sobre la paz contenía una definición científica del concepto de paz justa y democrática, completamente contraria a la paz imperialista, criminal o impuesta por la fuerza a los pueblos vencidos.

El Decreto no hablaba simplemente de la paz, sino de una paz inmediata; no de una paz cualquiera, sino de una paz justa y democrática, de una paz «sin anexiones ni contribuciones». En este sentido, proporcionaba una definición de la anexión, que ha seguido siendo el concepto clásico de la conquista imperialista.

En el Decreto se proclamaba el derecho de cada pueblo —grande o pequeño, y al margen de su nivel de desarrollo económico y cultural— a decidir por sí mismo su propio destino. El Decreto sobre la paz proclamó por vez primera el derecho de las naciones a la autodeterminación, incluida la secesión y el derecho a la formación de Estado independiente. Desde entonces, este principio se ha transformado en uno de los principios constitutivos sobre los que descansa el sistema político del Estado socialista soviético multinacional.

El Decreto sobre la paz proclamaba el cese de la diplomacia secreta y el firme propósito del Estado soviético de negociar públicamente, así como su decisión a publicar inmediatamente los tratados secretos firmados por los antiguos Gobiernos de Rusia en interés de los capitalistas y de los terratenientes y que tendían a la esclavización de otros países y pueblos.

El Decreto calificaba a la guerra imperialista de gravísimo crimen contra la Humanidad y expresaba la disposición del Gobierno soviético a concluir

inmediatamente una paz justa y democrática. Este precepto fue un acta de aplicación contra los belicistas.

El Decreto sobre la paz tiene también hoy una importancia histórica, política e internacional enorme, porque en él están formulados los principios de la política exterior soviética. Por primera vez en la Historia se expresaron en forma legal los nuevos principios democráticos de las relaciones internacionales: la igualdad de todos los países, grandes o pequeños; el respeto a la integridad territorial y a la soberanía nacional de todos los países y pueblos; el reconocimiento en favor de todas las naciones del derecho a una existencia estatal independiente; la prohibición de toda intervención en los asuntos internos de otros Estados y pueblos; la renuncia a la anexión de territorios extraños; la cooperación económica y cultural. Los nuevos principios partían de una condena de la guerra como medio de resolución de litigios, y la idea de la paz era convertida en fundamento incommovible de la política exterior del Estado soviético.

Así, en el Decreto se proclamó la idea leninista de la coexistencia pacífica entre Estados con diferentes sistemas sociales. V. I. Lenin señaló que la posibilidad de la coexistencia pacífica posee una base económica real: en el desarrollo de las relaciones económicas y del comercio están igualmente interesados los estados socialistas y capitalistas. «No veo ninguna razón —decía Lenin— para que nuestro Estado socialista no pueda tener relaciones comerciales ilimitadas con los países capitalistas. No nos oponemos a utilizar las locomotoras y la maquinaria agrícola del capitalismo, ¿por qué se opondrían a ellos a aprovechar nuestro trigo, lino y platino?»

La importancia especial del Decreto consiste en que fue aprobado en el momento en que a espaldas de nuestro pueblo se estaba realizando un complot secreto para firmar una paz de saqueo a costa de y contra la Rusia soviética.

El gran pueblo ruso, que había logrado su propia liberación, dos días después de la victoria histórica se convirtió en un esforzado luchador por la paz, la libertad, la independencia y la igualdad de los trabajadores de todo el mundo. La gran importancia histórica del Decreto sobre la paz reside en la enorme influencia ejercida sobre los pueblos de los países beligerantes.

La política pacífica proclamada en el II Congreso de los Soviets y expresada en el Decreto sobre la paz, constituyó el principal contenido y ten-

dencia de toda la actividad de la joven diplomacia soviética y dio resultados valiosos desde los primeros meses de la existencia del poder soviético.

El realizador de la política exterior soviética fue el Gobierno y, más concretamente, un órgano especial, el Narkomindel.

* * *

El Narkomindel fue uno de los trece comisariados creados sobre la base de las resoluciones del II Congreso de los Soviets del 8 de noviembre de 1917.

En condiciones increíblemente difíciles, el Gobierno soviético logró organizar el trabajo del Narkomindel y del nuevo servicio diplomático exterior. La tarea de crear este órgano era mucho más difícil que la del resto de los comisariados. Las dificultades residían principalmente en que el aparato del antiguo Ministerio de Asuntos Exteriores no era susceptible de ser utilizado en las nuevas condiciones. La mayoría aplastante de los funcionarios antiguos se dedicaron al sabotaje contrarrevolucionario contra el poder soviético. Esto no tenía nada de extraño. El personal del Ministerio se reclutaba exclusivamente entre la alta aristocracia, dedicada al régimen monárquico. Todavía fue más difícil la organización del nuevo aparato diplomático soviético en el exterior. En la inmensa mayoría de los casos los representantes diplomáticos rusos en el extranjero eran hostiles al poder soviético.

Como respuesta a las acciones de sabotaje de los antiguos funcionarios diplomáticos, el Gobierno soviético expulsó a todos los participantes en las mismas. En vista de que no se recibía respuesta inmediata a la Circular del Gobierno soviético a todos los embajadores, enviados y miembros de las embajadas del antiguo Gobierno provisional, sobre su consentimiento a trabajar bajo la dirección del poder soviético sobre la base de las ideas expuestas en el II Congreso de los Soviets, en la Orden especial del Narkomindel de 9 de diciembre de 1917 casi todos ellos fueron retirados del servicio sin derecho a pensión y sin poder prestar ningún servicio en el Estado.

En lugar del antiguo aparato diplomático, el Estado soviético tuvo que crear otro nuevo. Sin experiencia, sin la ayuda de los viejos especialistas, con la falta más absoluta de preparación para este tipo de trabajo entre los obreros y los campesinos, el Gobierno soviético se lanzó de inmediato a la tarea de crear un Ministerio de Asuntos Exteriores. En primer término, requirió la ayuda de los comités regionales del partido de Petrogrado. Los

comunistas de Petrogrado respondieron rápidamente a este llamamiento y prestaron la ayuda necesaria para la selección de los funcionarios diplomáticos y para la formación de los primeros departamentos del Narkomindel. A fin de cuentas, el Narkomindel se completó con los bolcheviques más instruidos, más avanzados, con los guardias rojos y particularmente con los marineros del Báltico. A pesar de todo, gracias a la fuerza de voluntad del partido comunista, del Gobierno soviético y de V. I. Lenin, el Narkomindel fue organizado en breve plazo y comenzó a cumplir su misión.

* * *

Por su estructura, el aparato del Narkomindel no se distinguía por su abundancia de personal. A pesar de la importancia de este órgano, en un principio se componía de siete departamentos. Posteriormente, con el traslado del Gobierno soviético a Moscú los trabajos del Narkomindel obtuvieron mayor desarrollo.

En esta época, el Narkomindel constaba de diecisiete departamentos: Oeste, Oriente, Rumania, Ucrania, Económico-Jurídico, Personal, Oficina para los Asuntos de Prisioneros de Guerra, Visados, Transferencias Monetarias y Préstamos, Correo Diplomático, Información, Prensa, Literatura Política Extranjera, Comisión Interministerial para la Aplicación del Tratado de Paz de Brest, Departamento de Cifra, Financiero, Económico. Además de estos departamentos se incluían también la Cancillería, los Archivos de Moscú y Petrogrado, la Biblioteca, la Academia de Investigaciones sobre el Oriente y la Cancillería de Petrogrado.

Los más importantes de todos eran los departamentos del Oeste, Oriente, Económico-Jurídico y la Comisión Interministerial para la Aplicación del Tratado de Brest. Cada uno de ellos tenía su régimen interno y adaptado a los problemas planteados se dividía, a su vez, en direcciones y secciones.

El departamento del Oeste estaba formado por ocho secciones: 1) Finlandia, Suecia, Noruega y Dinamarca; 2) Alemania; 3) Austria; 4) Polonia; 5) Gran Bretaña y Holanda; 6) Francia y Bélgica; 7) Italia, España y Portugal; 8) Suiza, Luxemburgo y Mónaco.

También el departamento del Oriente tenía ocho secciones: 1) Servia, Montenegro, Croacia, Albania, Macedonia, Bulgaria y Grecia; 2) Turquía, Egipto, Abisinia, Palestina y regiones africanas y musulmanas; 3) Persia, Armenia y Kurdistán; 4) Bujara, Afganistán, India y Tíbet; 5) China,

Mongolia y Manchuria; 6) Japón y Corea; 7) colonias de los mares del Sur, colonias africanas, Australia, Filipinas y estrechos; 8) América.

El departamento económico-jurídico estaba formado por seis secciones: 1) Administrativa; 2) Legislativa; 3) de Derecho Internacional; 4) Civil; 5) Extraterritorial; 6) Consular.

Al frente del Narkomindel estaban el comisario titular y el órgano colegiado auxiliar.

En este período no existían todavía actos especiales que determinaran las obligaciones y tareas del Narkomindel, ni tampoco el ámbito de atribuciones de cada uno de sus departamentos. El primer reglamento del Narkomindel fue aprobado mucho más tarde, en julio de 1921. A pesar de ello, ya en 1918, a medida que se acumulaba la experiencia y se determinaban las tareas concretas del Estado soviético en la política exterior, se iban definiendo gradualmente la competencia del Narkomindel en general y las funciones de cada uno de sus departamentos.

Dentro de la competencia general del Narkomindel entraban: la defensa de los intereses políticos y económicos externos de la RSFSR; el cumplimiento de las leyes del Gobierno y la firma de tratados y acuerdos con Estados extranjeros; la dirección de su conclusión; ayuda a las instituciones de la Federación Rusa en el ejercicio de los derechos derivados de estos tratados y leyes, así como el cumplimiento por parte de los órganos inferiores del Estado soviético de las obligaciones impuestas por los mencionados tratados o acuerdos. Esta competencia general del Narkomindel determinaba su régimen y también el ámbito de obligaciones y de competencia de cada sección de su aparato.

Este ámbito de competencia y obligaciones era el siguiente: la realización directa de las relaciones diplomáticas con los Estados extranjeros; la observación y el estudio de la situación política y económica de estos Estados. El estudio de las relaciones económicas y de otra índole de estos mismos Estados con otras instituciones de la Federación Rusa; las relaciones con los representantes de estos Estados en territorio de la República Soviética. De acuerdo con esta competencia y obligaciones, los departamentos del Oeste y del Oriente se dividían en secciones con arreglo a grupos de países.

El tercer gran departamento del Narkomindel, departamento Económico-Jurídico, tenía el siguiente ámbito de competencia: preparar y confeccionar materiales para la firma de acuerdos y tratados con los Estados extranjeros;

elaborar los proyectos de estos tratados y acuerdos, con las conclusiones sobre los mismos; velar por el cumplimiento práctico de los tratados ya concluidos; examinar las cuestiones relativas a las relaciones internacionales; dirigir los consulados de la RSFSR en el extranjero; resolver las cuestiones relativas a la situación, derechos y obligaciones de los ciudadanos soviéticos en el extranjero y de los extranjeros en territorio ruso.

Dentro de la competencia del departamento de Personal se incluía la selección, preparación y destino de los trabajadores del departamento Diplomático.

Las Oficinas de Información y Prensa del Narkomindel confeccionaban materiales para boletines informativos sobre la situación económica de los Estados extranjeros; dirigían los correspondientes departamento de Prensa e Información de las primeras misiones soviéticas en el extranjero, informándolas sobre los más importantes aspectos de la vida en Rusia; redactaban las publicaciones del Narkomindel y llevaban las relaciones con la prensa extranjera. De la Oficina de Prensa dependían la Biblioteca y la sección de Prensa Extranjera. La Cancillería y los departamentos Financiero y Económico dirigían la actividad administrativa, financiera y económica del Narkomindel.

Un apartado especial merece la Conferencia para la aplicación del Tratado de Brest, creada por el Decreto de 13 de abril de 1918. La Conferencia, como se desprende de su propia denominación, fue instituida para el examen de los problemas relativos a la aplicación del tratado de paz con Alemania. Tenía un carácter interministerial y estaba compuesta de representantes del Comité Ejecutivo Central, de todos los comisariados y de una serie de expertos con voto consultivo. El presidente de la Conferencia era el comisario para Asuntos Exteriores. El ámbito de competencia de la misma fue también determinado por el Narkomindel. Al mismo tiempo, se estatuyó que todas las conversaciones con representantes extranjeros sobre la aplicación del Tratado de Brest deberían poseer siempre el previo acuerdo del Narkomindel.

* * *

Paralelamente a la formación del aparato del Narkomindel, a medida de la instauración de las primeras relaciones diplomáticas con los Estados burgueses, el Gobierno soviético fue creando en estos países su propio aparato

diplomático, cuya actividad se efectuaba con arreglo a los nuevos principios de la política exterior soviética, plasmados en el decreto sobre la paz.

El primer acto legislativo para la organización de los órganos de las relaciones exteriores soviéticas fue el Decreto del Consejo de Comisarios del Pueblo «Sobre la abolición del rango de los representantes diplomáticos, quedando en lo sucesivo calificados de representantes plenipotenciarios de la RSFSR» de 4 de julio de 1918. Se trataba de una medida necesaria en este período: fue provocada por la exigencia del reconocimiento de la igualdad entre todas las naciones. Sobre esta base, las viejas denominaciones de embajador, enviado y otras categorías, fueron abolidas y todos los representantes soviéticos acreditados ante Estados extranjeros se convirtieron en representantes plenipotenciarios de la RSFSR. El Decreto señalaba también que «de acuerdo con la idea fundamental del Derecho Internacional como sociedad de Estados iguales» se consideraban igualmente representantes plenipotenciarios a todos los agentes diplomáticos extranjeros acreditados en la RSFSR.

Estos representantes plenipotenciarios eran nombrados y designados por el CIC. A ellos se encomendaba la defensa de los intereses soviéticos en el país en que estaban acreditados, así como la defensa de los intereses de los ciudadanos. Estaban llamados a llevar las negociaciones diplomáticas que afectarían a los intereses rusos. Las agencias soviéticas dependientes de cualquier ministerio estaban sometidas al representante plenipotenciario. Este precepto se extendía también a los consulados soviéticos.

Al mismo tiempo que se enviaba al extranjero a las primeras misiones diplomáticas, se fueron instituyendo los consulados. El Narkomindel se reservaba el derecho a determinar los países y las localidades en las que hubiera consulados permanentes. También dependía del mismo unificar en una sola persona la representación diplomática general, es decir, las funciones diplomáticas y consulares.

El derecho a designar los cónsules generales pertenecía al Narkomindel. La designación de los vicecónsules, así como de ciudadanos aborígenes en aquellas localidades en las que no hubiera cónsules permanentes, pertenecía al cónsul general, ratificado por el Narkomindel. Igualmente era competencia del cónsul general la determinación del personal auxiliar del consulado, así como de los especialistas del mismo.

La práctica fue elaborando el orden de las relaciones entre los representantes diplomáticos y consulares soviéticos. El representante diplomático podía oponerse al nombramiento de un cónsul general o de un cónsul. Podía

también pedir aclaraciones y explicaciones sobre la actividad de los cónsules, pudiéndoles dar toda clase de instrucciones.

Los consulados tenían como misión defender los intereses económicos y jurídicos de Rusia. Además representaban con exclusividad a todos los comisariados y otros órganos del Gobierno, con excepción sólo de los aspectos políticos del Narkomindel y del Ministerio de la Marina de Guerra, que incidían en el ámbito de los representantes diplomáticos. El Gobierno podía también atribuir a los consulados otras competencias, como la encomendación de funciones judiciales, etc.

La defensa de los intereses económicos y jurídicos de la República era realizada por los cónsules mediante la instauración de relaciones comerciales, financieras y de otra índole.

Los consulados cumplían también funciones notariales, llevaban los registros del Estado Civil, ocupándose de otras cuestiones, como, por ejemplo, la tutela y la seguridad social.

El estatuto jurídico de los consulados soviéticos en el extranjero fue definido por un Decreto de 18 de octubre de 1918. Sobre la base de generalizar la práctica ya existente de los primeros consulados rusos, este Decreto vino a fijar legalmente la organización, competencia, derechos y obligaciones y las formas y métodos de la actividad del aparato consular soviético.

Los primeros representantes diplomáticos y consulares soviéticos fueron nombrados al surgir el Estado soviético. Así fue nombrado representante en Inglaterra M. M. Litvinov, y en los países escandinavos, con residencia en Estocolmo, V. V. Vorovsky. Poco después de la firma del Tratado de Brest se abrieron representaciones soviéticas en Alemania y Suiza. Al mismo tiempo se abrieron los primeros consulados generales soviéticos en Berlín y Estocolmo. También, para la repatriación de los prisioneros de guerra rusos en Alemania y Austria-Hungría se abrieron en Berlín y Viena las oficinas correspondientes. A finales de 1918 se abrió una representación soviética en Afganistán y poco después en Persia.

* * *

Desde el principio, el Narkomindel instituyó un comisariado nuevo, de tipo socialista, cuya actividad correspondía exactamente a los principios fundamentales de la política exterior del partido comunista y del Estado soviético.

La lucha por la realización del Decreto sobre la paz constituyó en esta época la actividad principal del Narkomindel, éste publicó los documentos diplomáticos secretos y anuló los tratados desiguales concluidos por Rusia y otras potencias imperialistas para la desmembración de territorios ajenos y la esclavización de sus pueblos. Después, se produjo la salida de la guerra mundial y la conquista de una época de paz.

La historia del primer período del Narkomindel está llena de actos que han dejado una profunda huella y que desempeñaron un gran papel en el reforzamiento de la situación internacional soviética y en la conquista de las simpatías de los trabajadores de todo el mundo hacia el primer país socialista. El primero de tales actos fue la preparación del mensaje del Gobierno soviético titulado: «A todos, a todos, a todos», en el que se desarrollaba y concretaba el Decreto sobre la paz. Entre este tipo de documentos estaban también la declaración de derechos de los pueblos de Rusia, el mensaje a los trabajadores musulmanes de Rusia y del Oriente, el mensaje a los trabajadores y a los pueblos oprimidos de Europa, etc.

Los éxitos de la joven diplomacia soviética fueron conseguidos principalmente porque el partido comunista, incluso en el período anterior a octubre, poseía ya su propio programa sobre las cuestiones fundamentales de la política exterior. El papel decisivo en la elaboración de este programa, en la creación de la nueva escuela de la diplomacia soviética y en la organización del trabajo del Narkomindel y de las primeras representaciones diplomáticas soviéticas es obra de V. I. Lenin.

III

PROBLEMAS DE DERECHO INTERNACIONAL ⁴

Como consecuencia de la Gran Revolución de Octubre sería, según los internacionalistas soviéticos, un nuevo estilo de relaciones y Derecho Internacionales. Conforme a esta argumentación, en la política internacional nació un Estado diametralmente opuesto por su naturaleza social a los Estados explotadores. «El deseo de dominio sobre otros pueblos y su explotación era algo extraño para el Estado soviético tratándose de un Estado profunda-

⁴ *Sovetskoe Gosudarstvo I Pravo*, Moscú, núm. 11/1967: «La lucha de dos concepciones en el DI».

mente internacional. Su política exterior tendía a la liquidación de cualquier clase de opresión tanto social como nacional»⁵. La misma fuente analiza esta cuestión de la siguiente manera:

La política exterior soviética se había propuesto defender las conquistas de la Revolución bolchevique, luchar contra la agresión imperialista, por la coexistencia pacífica y apoyar la lucha de liberación de los pueblos. En el campo del Derecho Internacional apareció una nueva concepción del mismo, concepción socialista de DI, que encarnaba las ideas jurídico-internacionales de la Revolución de Octubre⁶. El DI anterior a la Revolución rusa y su concepción burguesa se basarían en los restos de las relaciones propias a diferentes formas de imperialismo. Era el derecho del más fuerte, porque recogió e incluyó la fuerza en el DI y las relaciones entre Estados. El derecho de la guerra, del vencedor o la validez de los tratados internacionales impuestos por la fuerza eran preceptos importantes del DI de aquella época. Entonces, los sujetos del DI⁷ disponen de un derecho individual que emana del carácter de la sociedad internacional a aniquilar total o parcialmente a los demás sujetos; de acuerdo con esta tesis, se pueden conquistar los territorios a expensas de otros países.

Los principios democráticos del DI, como son los de respeto a la soberanía, la igualdad, la no intervención, etc..., se hallaban en un segundo plano, ya que el contenido de esos principios era deformado para adaptarlo a las aspiraciones políticas de las potencias imperialistas. Sin embargo, en la escena internacional alzó su voz un Estado con un sistema social distinto. Según el Decreto de la paz, continuar esta guerra para repartir entre los Estados fuertes y potentes los pueblos débiles es considerado por el Gobierno como un grave crimen contra la Humanidad. Es decir, dicho Decreto es tomado como punto de partida de la concepción soviética del DI y una parte importante de la misma serían los principios de la coexistencia pacífica, la prohibición o ilegalidad de la guerra de agresión y la solución pacífica de los conflictos. Sería todo un programa para la reestructuración del DI, la transformación del mismo en un instrumento de la paz y el desarrollo de la coexistencia pacífica y de la independencia de los pueblos.

Siendo obra de Lenin, este Decreto constituiría un grandioso edificio de

⁵ Ciertamente, la creación del *cordon sanitaire* a raíz de la segunda guerra mundial era la «liberación de los pueblos» en cuestión de la opresión extranjera...

⁶ Que siempre serían las ideas de la paz, igualdad y autodeterminación de los pueblos.

⁷ Se cita al internacionalista suizo M. HUBER.

toda clase de normas para evitar guerras, explotación y genocidios. La política leninista se arguye en el mismo lugar, siempre perseguía la realización de los principios de la coexistencia, de la paz, del socialismo. «A diferencia de la vieja sociedad con su miseria económica y su absurdo político—escribía Marx—surgirá una nueva sociedad, cuya norma internacional será la paz, porque en cada pueblo sólo habrá una idea rectora: trabajo.»

La política de paz se determinaba por la naturaleza social del Estado soviético y procedían de los fundamentos del sistema socialista. En las guerras entre los Estados siempre ha corrido la sangre del pueblo y los trabajadores han tenido que sufrir por todas las guerras. Señalando el carácter progresista «de las guerras civiles, de las guerras de la clase oprimida contra la opresora», V. I. Lenin señalaba también que los «socialistas siempre han condenado las guerras entre los pueblos, como algo bárbaro».

V. I. Lenin rechazó la «revolución permanente» de Trotsky, oponiéndose a la «exportación» de la revolución, a que fuera extendida por medio de la fuerza. Se oponen al marxismo, escribía Lenin, los que piensan que «los intereses de la revolución exigen la exportación, y que esta exportación no supone más que la guerra...».

Lenin señaló que las relaciones entre los Estados habrán de ser inevitablemente unas relaciones de lucha entre ambos sistemas. El viejo sistema social nunca cedió su puesto sin lucha. La lucha entre el socialismo y el capitalismo se agudizará a medida que el sistema socialista vaya eliminando la propiedad privada y la explotación, perjudicando con ello a los intereses dominantes en la sociedad de clases capitalista.

Pero desarrollando la idea de la coexistencia pacífica, Lenin subrayó también el elemento de la cooperación. En el II Congreso panruso de los Soviets, Lenin se refirió en los términos siguientes a los antiguos tratados de Rusia: «Rechazamos todos los puntos que se refieran al pillaje y a la violencia, pero aquellos concluidos en pie de igualdad, los respetamos y no podemos rechazarlos.» En una resolución del VII Congreso panruso de los Soviets en diciembre de 1919 se decía: «La RSFSR desea vivir en paz con todos los pueblos...» También Lenin declaró en 1922: 'Consideramos que unas relaciones amistosas entre Rusia, Francia e Inglaterra son posibles y por ellas nos esforzamos.»

De este modo, la coexistencia pacífica se entendía como la forma de lucha de ambos sistemas sociales, que excluye la lucha armada e incluye la cooperación en diversas cuestiones de interés mutuo. Desde la introducción

del principio de la coexistencia pacífica en el Derecho Internacional común éste ha pasado a ser un principio universal de apoyo a la paz y la seguridad, así como al desarrollo de la cooperación entre Estados con diferente sistema social.

El potencial revolucionario de los principios de la coexistencia pacífica ha sido enorme. El problema consistía en la reelaboración radical de esta parte importante del Derecho Internacional, de su transformación en un derecho que prohibiera el empleo de la fuerza en las relaciones internacionales. Sin duda, la lucha entre las concepciones socialista y burguesa ha sido muy aguda en este campo. Por supuesto, la concepción burguesa no se ha mantenido al nivel de comienzos de siglo. La Revolución de Octubre y los grandes cambios que se han producido en el mundo han dado lugar a ciertos cambios en la concepción burguesa. Pero en general, esta concepción que refleja los rasgos básicos de la política del imperialismo, ha quedado sin salida y en muchos casos se ha opuesto directamente al desarrollo progresivo del Derecho Internacional.

En un principio, los Estados capitalistas rechazaron los principios fundamentales de la concepción soviética del Derecho Internacional. Lo que en aquella época caracterizaba la posición de las potencias capitalistas era la ausencia de acuerdos con el nuevo Estado que había rechazado la propiedad privada, así como la idea de aniquilarlo por todos los medios. «Hay un tipo de personas—decía W. Churchill—con los que yo considero que es inútil buscar un acuerdo. Me refiero a los bolcheviques...»

A diferencia de esto, la concepción progresista del Derecho Internacional obtuvo el caluroso apoyo de los países del Oriente. Los principios de la coexistencia pacífica, de no agresión y de solución pacífica de los conflictos quedaron plasmados en los tratados concluidos por el Estado soviético con Persia, Afganistán, Turquía y China.

El Estado socialista se ha esforzado siempre por incluir a los principios progresistas en el Derecho Internacional común, obteniendo el apoyo de muchos Estados y pueblos. En la primera etapa, estos esfuerzos se manifestaron en el Decreto sobre la paz, en innumerables propuestas de paz del Estado soviético, las propuestas presentadas en la conferencia de Génova de 1922 sobre la coexistencia pacífica y sobre la reducción de armamentos, así como el Plan de Desarme presentado en la conferencia celebrada en Moscú en 1922. Después tenemos: la firma por parte de la URSS de tratados de neutralidad y no agresión; la propuesta de un desarme general y completo presentada a

la Comisión Preparatoria de la Sociedad de Naciones en 1927; la declaración del Gobierno soviético sobre su adhesión al pacto Briand-Kellogg; el proyecto de protocolo sobre no agresión económica presentado por la URSS en la Sociedad de Naciones en 1931; la propuesta sobre desarme general y completo sobre definición de la agresión; la entrada de la URSS en la Sociedad de Naciones y su lucha incesante dentro de esta organización contra la agresión. Esto no pretende ser una enumeración exhaustiva de todas las acciones del Estado soviético con el objeto de defender la paz y la seguridad antes de la segunda guerra mundial.

La Unión Soviética se opuso decididamente a la creciente agresión fascista. En los anales de la historia ha quedado para siempre el gran papel liberador de la URSS en la guerra contra el fascismo alemán y el imperialismo japonés, así como el papel progresista de la URSS en la creación de la ONU. La tarea realizada por la URSS en este sentido después de la guerra ha sido enorme. Baste con señalar aquí las nuevas propuestas para definir la agresión presentadas en 1953, las propuestas sobre coexistencia pacífica, el plan soviético de desarme, la idea de la codificación de los principios fundamentales del Derecho Internacional, la propuesta de no intervención en los asuntos internos y otras propuestas relativas a las instituciones del Derecho Internacional que afectan al mantenimiento de la paz y la seguridad.

Bajo la influencia de la concepción soviética del Derecho Internacional y como resultado de la lucha de la URSS y de otras fuerzas progresistas, ha cambiado radicalmente gran parte de sus principios fundamentales. Ha desaparecido el derecho a la guerra, el derecho del vencedor, prohibiéndose la agresión y el empleo de la fuerza en las relaciones internacionales. También se han instaurado el principio de solución pacífica de los conflictos, la responsabilidad del Estado por la agresión, la responsabilidad criminal de los individuos por los crímenes contra la Humanidad, la prohibición de la propaganda belicista...

La lucha por la libertad e independencia de los pueblos

El segundo rasgo característico de la concepción soviética del Derecho Internacional es la afirmación de los principios de igualdad, autodeterminación y soberanía de los pueblos y naciones. En las condiciones de esclavización y explotación de la gran mayoría de los países, sonaron fuertemente las palabras leninistas del Decreto sobre la paz, de una paz sin anexiones ni contribuciones. En este aspecto, la concepción soviética ha ido dirigida contra

el Derecho Internacional vigente y la concepción burguesa dominante. Pertenecían al Derecho Internacional principios y normas que eran instrumento de la esclavización colonial y semicolonial de los pueblos. El derecho de adquisición de *terrae nullius*, el derecho de conquista, el derecho a la adquisición de zonas de influencia, la afirmación de las instituciones del derecho colonial, la instauración del régimen de protectorado, la conclusión de tratados desiguales, etc., eran estos principios y normas.

Las clases dominantes de los Estados burgueses dirigieron su atención hacia Asia, África y Latinoamérica en la búsqueda de grandes beneficios. El derecho colonial se convirtió en una parte muy importante del Derecho Internacional. El gran continente africano y una parte considerable de Asia no participaba en las relaciones internacionales, siendo sólo objeto de la opresión y la explotación coloniales. «La validez especial del Derecho Internacional —escribía el profesor de la Universidad de San Petersburgo F. Martens— se limita sólo a aquellos pueblos que reconocen los principios fundamentales de la cultura europea y merecen el nombre de pueblos civilizados.»

La concepción soviética planteó de una forma nueva el problema de la autodeterminación nacional. Este principio era considerado como «La expresión de la lucha contra la opresión nacional». La concepción soviética rechazaba toda violencia sobre la voluntad de la nación a la hora de determinar su situación política y de resolver los restantes asuntos. El Decreto sobre la paz señalaba ya que el principio de autodeterminación de las naciones debería aplicarse a todas ellas sin excepción. En el mensaje del Narkomindel de la RSFSR a los pueblos y Gobiernos de los países aliados en diciembre de 1917, se contenía un llamamiento para «edificar la paz sobre la base del reconocimiento total e incondicional del principio de autodeterminación a todos los pueblos».

Estos principios elaborados por los clásicos del marxismo-leninismo y reafirmados en la práctica del movimiento obrero y en la concepción soviética, no son meramente una reproducción de los principios propuestos por la burguesía durante las revoluciones burguesas de los siglos XVIII y XIX. Tampoco son una reproducción del principio de las nacionalidades, que nunca fue reconocido generalmente incluso dentro del marco del Derecho Internacional europeo y que no impedía la política de conquistas llevada a cabo por los Estados europeos.

La concepción soviética se diferencia radicalmente de la de los nacionalistas burgueses, cuya consigna es que coincidan la nación y el Estado. La

concepción socialista incluye la idea de fraternidad entre los pueblos y su fusión. «El objeto del socialismo —escribía Lenin— es no sólo la eliminación de la hostilidad humana, no sólo el acercamiento entre las naciones, sino también la fusión entre las mismas.» Lenin subrayó que este acercamiento y fusión de las naciones es sólo concebible sobre una base voluntaria, y que llegar a ella es sólo posible «después de un período transitorio de liberación total de todas las naciones oprimidas, es decir de su libre secesión».

El Estado soviético rompió inmediatamente con la política colonial del zarismo y renunció a todos los tratados de la Rusia zarista que tenían un carácter colonial y desigual. Siempre han sostenido los principios de igualdad y autodeterminación de las naciones, luchando incesantemente contra el colonialismo y la discriminación racial.

Como normas contractuales, estos principios quedaron fijados en los tratados del Gobierno soviético con los países del Oriente. Estos tratados suponían la instauración de nuevas relaciones con estos países, que eran considerados por los Estados imperialistas como objetos de la expansión colonial. A este respecto, son característicos especialmente los tratados con Persia, Afganistán y Turquía, firmados en los meses de febrero y marzo de 1921.

Como resultado de la lucha de la Unión Soviética y de todos los movimientos progresistas del mundo actual, los principios de la concepción soviética pasaron a formar parte del Derecho Internacional. La Carta de la ONU ratificó los principios de igualdad y autodeterminación de los pueblos como importantes principios del Derecho Internacional, que hoy son generalmente reconocidos. La declaración de la Asamblea General de la ONU de 1960 sobre concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales ha supuesto el desarrollo de estos principios. Puede decirse que se ha formado sobre la base de los nuevos principios de la concepción soviética una nueva institución del Derecho Internacional, que contiene los principios y normas relativos al colonialismo, neocolonialismo, discriminación racial, etc.

El Derecho Internacional prohíbe el colonialismo en todas sus formas y manifestaciones. Protege la lucha de los pueblos coloniales, incluida la lucha armada. El Derecho Internacional contiene principios y normas dirigidos contra el neocolonialismo (por ejemplo, el principio de invalidez de los tratados desiguales, etc.), aunque en este campo no prevé las formas cambiantes del neocolonialismo. Este derecho ha pasado de ser un instrumento para la esclavización de las naciones a un medio de lucha contra el colonialismo, neocolonialismo y la opresión nacional.

Los principios del internacionalismo socialista

La concepción soviética de Derecho Internacional incluye una tercera parte, que es una especie de programa de las relaciones entre los Estados socialistas. Nos referimos a los principios del internacionalismo proletario. El principio rector del movimiento obrero internacional desde la época de Marx y Engels ha sido el internacionalismo, que supone amistad fraterna, estrecha cooperación y ayuda mutua entre los obreros de los diversos países en la lucha por su liberación. Este principio refleja una de las más importantes leyes del desarrollo social.

Junto al principio del internacionalismo proletario como principio rector, se han creado otros principios socialistas aplicables a las relaciones entre los obreros de los diversos países, entre sus partidos o entre las naciones y Estados. Estos principios son el de igualdad, autodeterminación y soberanía y no intervención.

Estos principios fueron aplicados especialmente en las relaciones entre las repúblicas soviéticas que se formaron después de la Revolución de Octubre. La consecuencia de la aplicación de estos principios fue la formación de la URSS, el Estado de la amistad y la igualdad entre los pueblos.

Bajo la influencia de la Revolución de Octubre tuvieron lugar revoluciones socialistas en algunos países de Europa occidental, formándose Estados socialistas en Baviera y Hungría. Su existencia fue efímera. El imperialismo pudo estrangularla. Pero en este corto período se manifestaron ya los principios por los que se regiría el Estado soviético en sus relaciones con ellos, los principios del internacionalismo proletario. Fueron aplicados también con posterioridad en las relaciones entre la URSS y Mongolia.

Estos principios han sido desarrollados en las relaciones entre los países del sistema socialista. Sin dejar de ser principios políticos, se han convertido también en normas jurídicas, enriqueciéndose su contenido y surgiendo una serie de principios y normas de nuevo cuño.

Balances y perspectivas

El balance de los cincuenta años de lucha entre estas dos concepciones es una resonante victoria para la concepción socialista del Derecho Internacional.

Con la formación y desarrollo del sistema socialista, se ha formado una concepción socialista general del Derecho Internacional, obra de todos los

países especialistas. Hay que señalar la propuesta de Checoslovaquia sobre los principios de la coexistencia pacífica, sobre el no empleo de la fuerza en las relaciones internacionales, las propuestas de Polonia sobre la seguridad europeo y las de Hungría sobre el desarrollo de un Derecho de comercio internacional, etc.

En las relaciones entre los Estados socialistas, ha aumentado el número de principios y normas, se ha desarrollado su contenido socialista, aumentando la influencia de los principios y normas socialistas sobre el Derecho Internacional común.

Se ha producido un cambio radical en el carácter y esencia del Derecho Internacional común. Han aparecido nuevos principios que han alterado el aspecto del Derecho Internacional, transformándolo en un derecho de la paz, de la coexistencia pacífica y una garantía de la libertad o independencia de los pueblos. Se han desarrollado y consolidado viejos principios y normas como los de respeto a la soberanía estatal, no intervención y el cumplimiento de buena fe de las obligaciones internacionales.

Actualmente, continúa la lucha entre ambas concepciones, en nuevas circunstancias y con nueva fuerza. Como consecuencia de la desintegración del sistema colonial, han aparecido en la escena unos 70 nuevos Estados. Los que han adquirido fuerza suficiente para realizar una política exterior propia sostienen unas concepciones jurídico-internacionales muy afines a las soviéticas.

Prosigue la lucha por un desarrollo progresivo del Derecho Internacional y por el aumento de su eficacia para convertirle en un medio efectivo de garantía de la paz y de unas relaciones amistosas entre los Estados y los pueblos.

Pero hay otros muchos campos en los que se puede esperar un desarrollo progresivo en un futuro inmediato. Se está realizando la codificación del derecho de los tratados. El proyecto de convención preparado por la Comisión de Derecho Internacional de la ONU es un gran paso hacia adelante. Es importante que la conferencia diplomática que va a celebrarse próximamente mejore este proyecto. Existen ya las bases para resolver una serie de problemas actuales del Derecho marítimo, en particular por lo que se refiere a la conservación de los recursos marítimos, al aprovechamiento de las riquezas de la plataforma continental, el régimen del mar libre, etc. La adopción por la Asamblea General de la ONU el 19 de diciembre de 1966 de un tratado sobre los principios de la actividad de los Estados para la investigación y

utilización del espacio cósmico, incluida la Luna y otros cuerpos celestes y la propuesta de firma de otros convenios son un progreso considerable en el desarrollo del Derecho cósmico internacional.

También se desarrolla la institución relativa a la defensa de los derechos del hombre. El acontecimiento característico en este campo fue la aprobación por la Asamblea General de la ONU el 21 de diciembre de 1965 de un convenio internacional sobre liquidación de todas las formas de discriminación racial, y el 16 de diciembre de 1966 de los pactos sobre derechos del hombre. Hay también posibilidades de desarrollar otras instituciones jurídicas: Derecho laboral internacional, Derecho del comercio internacional, Sucesión de Estados, responsabilidad y Derecho aéreo.

Con respecto a aquellas cuestiones del Derecho Internacional que guardan inmediata relación con el mantenimiento de la paz, la lucha entre ambas concepciones prosigue tensa, pero el movimiento hacia adelante continúa, aunque lentamente.

Ya sabemos la oposición tenaz de las potencias imperialistas al planteamiento del problema de la codificación y progresivo desarrollo del Derecho Internacional. Estos principios constituyen el núcleo de éste último y son aplicables por los Estados en los más importantes problemas de su política exterior. Los principios fundamentales del Derecho Internacional tienden a garantizar la paz, la coexistencia pacífica y la independencia de los pueblos, y por esto las potencias imperialistas obstaculizan los trabajos para su desarrollo futuro.

También se realiza una reñida lucha por el desarrollo de los preceptos anticoloniales en tanto en cuanto sean aplicables a la nueva situación que se ha formado como consecuencia de la desintegración del sistema colonial. Las normas que condenan los métodos del colonialismo están encajadas en diversas instituciones del Derecho Internacional. El desarrollo de este tipo de principios y normas asegurará la independencia económica y política de los países subdesarrollados y su progreso económico y social.

Una importancia especial ha adquirido la lucha por el cumplimiento de los principios del Derecho Internacional y porque sea exigida responsabilidad a sus infractores, particularmente en caso de agresión. «El Gobierno soviético considera —dijo A. N. Kosiguin— sería un grave error que los pueblos piensen que la agresión queda siempre impune. Por ello, es importante infundirles la confianza de que el agresor no puede pensar en que la agresión perpetrada le produzca beneficios...»

Ante la presencia del arma nuclear hoy es particularmente peligrosa la infracción del Derecho Internacional. Sin duda, las posiciones del imperialismo han quedado hoy muy quebrantadas. «La alianza militante de los países socialistas y de todas las fuerzas antiimperialistas es un factor importante de la política internacional. El imperialismo ha dejado de dominar en el mundo. Los pueblos disponen hoy de fuerza suficiente como para impedir que surja una nueva guerra mundial.» Pero el imperialismo aprovecha todas las posibilidades para prorrogar su existencia. La guerra agresiva americana en Vietnam, la agresión de Israel contra los pueblos árabes y las incesantes provocaciones contra Cuba son un grave peligro para la causa de la paz.

La lucha por el cumplimiento del Derecho Internacional es compleja y variada. En algunos países capitalistas se piensa que el único modo para que el Derecho Internacional sea efectivo es la creación de un Estado mundial.

La concepción socialista tiene, sin embargo, en cuenta los rasgos específicos de esta ciencia y las leyes de su desarrollo. La elevación del papel del Derecho Internacional no es posible mediante la formación de un Estado mundial y la liquidación de la soberanía estatal, sino mediante el desarrollo de los principios y normas fundamentales del Derecho Internacional. Esto exige el reconocimiento de nuevos principios que desarrollen la cooperación internacional, la coexistencia pacífica, la igualdad, etc. Sobre la base de estos principios, es decir, de los principios de la Carta de la ONU, hay que desarrollar la actividad de las Naciones Unidas, que son un importante medio para garantizar la vigencia del Derecho Internacional.

En nuestro tiempo, las fuerzas que luchan por la paz son las mismas fuerzas que se esfuerzan por aumentar la vigencia del Derecho Internacional. Por ello, el aumento de la unidad y actividad de todas las fuerzas de la paz y del socialismo en la lucha contra la política imperialista de agresión es el fundamento social decisivo para aumentar la eficacia del Derecho Internacional actual⁸.

STEFAN GLEJDURA

⁸ La unidad de criterios, según se puede comprobar, entre las dos fuentes es absoluta. Por esta razón las recogemos casi íntegramente.

NOTAS

