

EL AYER, EL HOY Y EL MAÑANA INTERNACIONALES

LA ACTUAL DISLOCACION DEL MUNDO POSBELÍCO: DE PRAGA A ENUGU

A. *La crisis referida al viejo continente.*

Entre los fenómenos posbéllicos que han brindado incuestionable signo de aparición, figura uno, al cual, por su destacada beligerancia, hemos aludido, con exculpable insistencia, e incluso bautizado en forma tal que el apelativo ha cosechado muchas adhesiones. Estamos aludiendo a lo que rotulábamos, en cuanto fenómeno de la trasguerra, con la calificación de «Celeridad de las desactualizaciones». Es fácil desentrañar el alcance y significación de tal apelativo. Lo reputábamos en cuanto consecuencia de otros dos fenómenos; de un lado, habida cuenta de que, a lo largo del actual período posbéllico, no siempre han sido los gobernantes quienes controlaron, primero, y encauzaron, después, los problemas internacionales que hacían acto de presencia; de otro, que no resulta fácil tomar posición calificativa, respecto de un problema internacional planteado, en el sentido de esclarecer si su aparición se debía al ademán activo de uno o varios gobernantes o si se había brindado a la atormentada consideración de estos últimos, explicablemente perplejos, ante la aparición de lo que no se adscribía a la condición de fenómeno, previsto o previsible. Es así cómo en lugares acentuadamente alejados entre sí en el orden geográfico, fueron ofreciendo testimonio de su existencia una serie de problemas referidos a la política internacional. A tales cuestiones se aplicaba el siguiente calificativo; de un lado, valorarlas en lo que intrínsecamente significaban, y, de otro, considerarlas como susceptibles de repercusión e incluso de extensión a otras latitudes; no olvidemos que el mundo, pese a su dispersión, constituye una evidente e inmensa caja de resonancias. Hasta el presente, las pugnas bélicas registradas han respondido más bien a la calificación de conflictos armados, limitados e inextendidos. Una serie experimental, confirmatoria de ese fenómeno de limitación topográfica de los conflictos hasta el presente registrado, no significa que tal experiencia pueda reiterarse en el futuro. Precisamente esa inseguridad respecto de los epilogos que puedan registrarse, es la que nos ha llevado a vivir un período de paz inestable y del cual somos testigos

desde 1945. Esa nota de precariedad, especialmente referida a lo que aún no hizo acto de presencia, se explica e incluso se acentúa, a medida que se reitera la aparición de zonas de inquietud, a veces en lugares acentuadamente alejados los unos de los otros. El único signo de reiteración, en lo que atañe a la determinación de las causas generadoras de esas referidas crisis, se nos ofrece en cuanto fruto de la geopolítica. De un lado, las geocracias, que frecuentemente han tenido a su cargo la iniciativa, casi siempre apoyada en la precdencia de una situación ventajosa que les brindará la coyuntura de partir de líneas interiores, proyectando su acción respecto de zonas más o menos acntuadamente periféricas. De otro, más por repercusión que por iniciativa, las talasocracias, que han intentado practicar la política internacional denominada de contención, haciendo acto de presencia en zonas periféricas, respecto de las cuales se había planeado y consumado la acción de las geocracias. No es otro el papel que ha desempeñado, por lo menos hasta el presente, la talasocracia norteamericana.

Ahora bien, como quiera que la política internacional debe considerarse en cuanto fenómeno notoriamente dinámico, todo hace suponer (si el signo de lo registrado a partir de 1945 no se altera) que con cuanto más visible impunidad se consuman los actos de extensión de influencia, planteados primero e inexorablemente realizados después, tanto más se acentuará la inclinación terrestre a practicar, en calidad de norma fundamental, el sistema de la expansión, proselitista e inflexible a la vez, reservándose, quien la ejecuta, la facultad de fijar en cada caso, cuándo y cómo se ha consumado un acto, opuesto al centripetismo autocrático y que, como tal, se considera por el supremo defnidor como merecedor de una sanción, así como de una rectificación al dictado de aquel en quien se personaliza la omnipotencia, respecto del Estado que haya ofrecido testimonio cierto, de hacer caso omiso de un proselitismo dictatorial, del cual aspira a liberarse.

Aun cuando en el Pacto de Varsovia, apartado 2.º de su Preámbulo, disposición aducida por Rusia, en cuanto explicación de su proselitismo, coercitivamente expuesto, se invoca, como causa motivadora de su conclusión, la de «la ratificación de los acuerdos de París, que prevén la formación de un nuevo bloque militar en forma de «Unión de la Europa Occidental», con la participación de Alemania Occidental, en vías de remilitarización y con su integración en el bloque nordatlántico, lo que incrementa el peligro de una nueva guerra y crea una amenaza a la seguridad nacional de los Estados pacíficos», nos parece adecuado recordar que en el apartado 4.º del prefacio del citado Pacto se menciona, en cuanto base inspiradora del citado convenio, «el respeto a la independencia y a la soberanía de los Estados, así como la no injerencia en los problemas interiores». Tal invocación se reitera en los artículos primero, tercero—párrafo segundo—y octavo, siempre en términos inequívocos.

El Pacto de Varsovia puede ser considerado, en cuanto inteligencia regional, similar a otros que le han precedido en el orden del tiempo, en el sentido de que los litigios que pudieran presentarse entre Estados signatarios se resolverían «por medios pacíficos, de manera a no amenazar la paz y la seguridad internacionales». Se explica que tales preceptos impriman fisonomía específica a los precitados convenios, habida cuenta de que la colaboración y armonía de los Estados firmantes constituye condición *sine qua non*, para

que dichos convenios cumplan lo que se considera como su misión específicamente defensiva. En tal sentido y como medio adecuado de fortalecer nuestra interpretación, séanos permitido citar los siguientes convenios, así como alguna de las disposiciones que los proveen de fisonomía específica. Entre otros convenios de tal índole, podemos enumerar los que siguen: 1.º, artículo 2.º de la Liga de Estados Arabes; 2.º, Carta de las Naciones Unidas de 26 de junio de 1945, artículo 1.º, número 2, donde se asigna a los miembros que concierten acuerdos regionales el deber «de realizar toda clase de esfuerzos para reglamentar de manera pacífica... las diferencias de orden local, antes de someterlas al Consejo de Seguridad»; 3.º, artículos 1.º y 2.º y considerandos del Tratado Interamericano de Asistencia Mutua, de 2 de septiembre de 1947; 4.º, artículo 1.º de la Carta de San Salvador, de 14 de octubre de 1941, signado por cuatro Repúblicas centroamericanas; 5.º, artículo 1.º, letra C, artículo 20, letra F, y especialmente artículo 20 de la Carta de la Organización de Estados Americanos, de 30 de abril de 1948, donde se estipula que «todas las controversias internacionales entre los Estados americanos serán sometidas a los procedimientos pacíficos señalados en esta Carta, antes de ser llevados ante el Consejo de Seguridad»; 6.º, artículos 1º y 2.º del Pacto del Atlántico, estipulando que en el seno de la Comunidad Atlántica deben resolverse «por medios pacíficos todas las dificultades internacionales en que (las partes contratantes) pudieran verse envueltas» (artículo 1.º), «comprometiéndose los signatarios a contribuir al desenvolvimiento de las relaciones internacionales pacíficas y amistosas» (artículo 2.º; 7.º, artículo 1.º del OTASE (Tratado de Defensa Colectiva del Sudeste Asiático), signado en Manila el 8 de septiembre de 1954, y referente «a la solución pacífica de las diferencias que pudieran generarse en el seno de la Organización Regional»; 8.º, O. U. E. (Organización de los Estados Interafricanos y Malgache), signada en Monrovia en mayo de 1961, por veinte Estados africanos, proclamando el principio de no intervención y el de la inviolabilidad de las fronteras africanas; 9.º, la Organización de la Unidad Africana, firmada en Addis Abeba el 25 de mayo de 1963, por treinta y dos Estados africanos, cuyas finalidades se cifran en «cooperar internacionalmente y defender la soberanía de los Estados miembros».

De los acuerdos regionales citados, a dos de los mismos puede asignárseles alcance continental (Organización de los Estados Americanos y Organización de la Unidad Africana); a otro el de intercontinental (Pacto del Atlántico Norte). Acaso, al menos nominalmente, puede ser discutible, si los Pactos que afectan a la mayoría de dos continentes pueden reputarse de acuerdos regionales y aún más a las organizaciones de alcance intercontinental. Lo cierto es que, en esencia, lo que se ha registrado en el vigente período posbélico, a medida continental, es únicamente la aparición de la Organización de la Unidad Africana, habida cuenta que la Organización de los Estados Americanos—antes Unión Panamericana—es la primera, en el orden del tiempo, de cuantas existen.

Así enfocado el anterior problema, nos enfrentamos con otra cuestión que ha sido ampliamente debatida; a saber, determinar cuál es el camino más adecuado para alcanzar la paz y la estabilidad en las relaciones internacionales. Unos, que podríamos considerar como ecumenistas y que otros rotulan de onunistas, defienden una tesis, a cuyo tenor la única competencia realmente ecuménica es la de las Naciones Unidas, y agregan que todos los pro-

blemas internacionales de cierta trascendencia deben ser llevados a conocimiento y decisión de las Naciones Unidas, sin que sea requisito obligatorio el someterlos previamente a una organización regional antes de recurrir al Consejo de Seguridad. Otros, los regionalistas, arguyen que, constituidas y en función las Inteligencias Regionales, deben éstas entender de los problemas internacionales que pudieran generarse en su seno, y ello por la consideración de que son los signatarios de dichos acuerdos quienes disponen de más adecuados elementos de juicio para intentar la consecución de un acuerdo pacífico y asentado a la vez sobre consideraciones de índole jurídica. Todo induce a suponer que tal interpretación la hicieran suya los redactores de la Carta de las Naciones Unidas, si tenemos en cuenta que en el artículo 52, número 2, se otorga prioridad respecto a la competencia referida a los conflictos interregionales que pudieran plantearse, al disponer que los miembros de tales organizaciones «deben dirigir todos sus esfuerzos para reglamentar de manera pacífica, *por medio de acuerdos regionales*, las diferencias de orden local, antes de someterlas al Consejo de Seguridad».

Nos parece ahora oportuno recordar que uno de los motivos alegados por los signatarios del Pacto de Varsovia era la conclusión, seis años antes, del Pacto del Atlántico y la inclusión, entre sus signatarios, a la Alemania Federal. Igualmente estimamos adecuado tener en cuenta que, si bien al Pacto de Varsovia se le asigna una vigencia, en principio, de veinte años, se prevé la posibilidad de reducir su duración, si se registraran en Europa propósitos encaminados a la creación «de un tratado general europeo de defensa colectiva», de lo cual se infiere que, considerando acaso que el llamado sistema de la política internacional de los bloques se vería afectado en sus esencias, si se registrase la desactualización de los Pactos del Atlántico y de Varsovia, parecería indicado proceder a una revisión a fondo del llamado sistema de la bipolaridad, asentado sobre la posible preeminencia de las dos superpotencias, expresión simbólica y fáctica a la vez de la alteración que la guerra de 1939 a 1945 ha implicado respecto del sistema del equilibrio político. Es evidente que tanto el Pacto del Atlántico como el de Varsovia siguen en vigor, pero no es menos cierto que así como el segundo permanece inalterado, con la excepción del atenuado marginalismo rumano, el segundo aparece afectado por la innegable disconformidad de Francia, y si esto, más o menos acentuadamente, equivale a la apertura de una crisis en el seno de la O. T. A. N., tal alteración a quien más favorece, por lo que tiene de elemento centrifugo, es a la U. R. S. S., contribuyendo así a lo que lógicamente debiera ser sentido de aquietamiento, en lo que a Moscú atañe. Si a ello se agrega que, primero el presidente francés, e incluso después la Alemania Federal, han considerado oportuno patrocinar lo que se viene denominando apertura hacia el Este, y si Rusia procede con buena fe, no se explica cómo los gobernantes de Moscú persisten en la profesión de un alarmismo que les indujera a concluir el Pacto de Varsovia.

Incluso parecen registrarse otras reacciones dialécticas que refuerzan nuestra anterior interpretación, y a las cuales dispensamos seguidamente atención. Como se sabe, los Estados Unidos, desde que el presidente Washington hiciera público su histórico y trascendente «Manifiesto del Adiós», hasta el 24 de agosto de 1949, día de la entrada en vigor del Pacto del Atlántico, Norteamérica había venido practicando, más o menos acentuada y visiblemente, la po-

lítica internacional de aislacionismo, inspirada en la oposición a cuanto significase concluir pactos de alianza con naciones del viejo mundo. Aquella actitud, fortalecida con la aparición del monroísmo, se inspiraba en la versión a cuyo tenor el mar, interpuesto respecto de Europa y América, constituía, venturosamente para los Estados Unidos, una inmensa y aislante superficie líquida. De ese modo, la política internacional norteamericana se afincaba en dos principios: huir de cuanto implicase concertar tratados de alianza *permanente* (los pactos concluidos para hacer frente a cualquier «apuro extraordinario» los consideraba Jorge Washington como admisibles) y cimentar de ese modo la denominada «política internacional de las dos esferas», interpretada como además secesionista respecto de dos mundos, el europeo y el americano, a los cuales, desde Washington, se les asignaban futuros y dispares destinos. Pero la realidad, siempre más fecunda que la fantasía y la previsión humana, habían de proporcionar la siguiente y plural sorpresa: 1.º El viejo mundo, que tantas reacciones excomulgatorias había merecido de los monroístas norteamericanos, va a convertirse en incentivo, que habría de implicar el ocaso del aislacionismo norteamericano. De ello nos brindará testimonio inequívoco el entonces presidente Truman, en su comparecencia ante el Congreso de Washington en 1948, cuando, refiriéndose al Tratado de Bruselas de 17 de marzo de 1948, decía: «La determinación de las naciones libres de Europa, de protegerse a sí mismas, será complementada por una similar reacción de nuestra parte para ayudarles a lograr tal fin». Las transcritas palabras podrían ser grabadas en una gran placa de mármol, en calidad de lápida mortuoria del aislacionismo norteamericano. 2.º Más que de un además proveniente del viejo mundo, en demanda de ayuda dispensada por los Estados Unidos, fueron éstos quienes deben considerarse como auténticos propulsores del Pacto del Atlántico, y de ello nos deparará testimonio la presentación ante el Comité de Relaciones Exteriores de la Alta Cámara norteamericana, el 19 de mayo de 1948, de la «Resolución Vandenberg», antecedente inmediato y específico de lo que, el 24 de agosto de 1949, habría de ser el Pacto del Atlántico Norte. Al mismo se le asigna un período de vigencia operante hasta el 4 de abril de 1969, pero aún más que a ese factor cronológico debemos prestar atención a las causas explicativas estadounidenses que llevaran a Norteamérica a sugerir, primero, y aprobar, después, el Pacto del Atlántico, y a las cuales hacía concreta referencia Dean Acheson en su discurso de 18 de marzo de 1949, en términos a cuyo alcance y significación consideramos pertinente dedicar una apostilla. Decía Acheson: «En el curso de medio siglo, y a través de dos guerras, hemos acusado la consecuencia aleccionadora de una experiencia histórica, la cual evidencia que el control de Europa a cargo de una potencia agresiva e inamistosa constituye una intolerable amenaza para Norteamérica. Ello significa que el desequilibrio de fuerzas (hoy realidad innegable en Europa) afecta a la seguridad y crea el temor y la ansiedad por parte de quienes ven en el desigual reparto de fuerzas en presencia la amenaza de una prepotencia y la intranquilidad que depara un sentido claro de indefensión». (Véase: Camilo Barcia Trelles: «El Pacto del Atlántico». Editorial del Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1950, páginas 82 y 83.)

Encierran acusada significación intrínseca las apreciaciones formuladas por Dean Acheson, en cuanto implican una solución específica a las posibles bienandanzas del equilibrio político, deducción que se fortalece si recordamos que

los apóstoles del aislacionismo norteamericano incluían, entre los motivos justificantes de su postura dialéctica, la repulsa de cuanto implicase exportación al nuevo mundo del sistema de la *Balance of Power*. Testimonio de la razón de ser, de la apreciación que antecede, nos la brindan las consideraciones incluidas por el presidente Polk en su mensaje anual al Congreso, de 2 de diciembre de 1845, al decir: «No podemos consentir que las potencias europeas se interfieran para impedir esa unión (la de los Estados de Oregón y de Texas a la Federación Norteamericana), alegando que ello puede alterar la *Balance of Power*, que ellas pueden desear implantar en este continente». Una de las motivaciones que verosímelmente indujeron a Polk a formular tan inequívoca advertencia debe atribuirse a la consideración de que el sistema de la *Balance of Power* constituía la antítesis de la imprecisa teoría místico-política que se denominara «Destino Manifiesto», y a impulsos de la cual aquellos trece Estados de la Unión se convirtieron en los cincuenta actuales. Es el propio «Destino Manifiesto» el que, sin mencionarlo específicamente, parecía sugerir al actual embajador norteamericano en Francia, Robert Sargent Shriver, las siguientes palabras: «En verdad, los Estados Unidos ofrecen al mundo el ejemplo singular de un Estado convertido en gran potencia sin haberlo querido».

No estará de más registrar, en la actualidad, el siguiente y sorprendente contraste: los miembros de la O. T. A. N. propugnan el necesario e inmediato fortalecimiento del mismo, en tanto que el ex-candidato a la presidencia de los Estados Unidos, senador Eugenio F. McCarthy, en un discurso pronunciado el 20 de abril pasado en la Universidad de Pensilvania, afirmaba rotundamente: «La O. T. A. N. es una reliquia inútil de la guerra fría». La afirmación, pese a su laconismo, no deja de encerrar trascendencia. Se parte de un supuesto, por lo menos discutible: considerar que el Pacto del Atlántico se concertara para hacer frente a la «guerra fría», cuando en realidad (según hemos creído evidenciar en páginas anteriores) obedece su aparición a específica iniciativa de los Estados Unidos, que así truncaban más de siglo y medio de la puesta en práctica de una inclinación internacional, perceptiblemente aislacionista, de tal modo que en 1949 se inicia un nuevo período histórico en lo que atañe al contenido y orientación de la política internacional norteamericana, como lo evidencia el hecho de que el Pacto del Atlántico no puede considerarse como perteneciente al tipo de alianzas ocasionales a que aludía Jorge Washington en su citado «Manifiesto de Adiós», en el cual podía leerse: «Para mi concepto la máxima es que, con rectitud respetable para nuestra defensa..., podremos descansar, con seguridad, en alianzas momentáneas para cualquier apuro extraordinario». De ahí que nos haya extrañado la alusión de McCarthy al Pacto Atlántico en cuanto «reliquia inútil de la guerra fría», ya que cuatro meses después de publicadas esas frases calificativas, Rusia ofrecía testimonio inequívoco de su inclinación, no sólo persistente, sino incrementada, hacia la puesta en práctica de la guerra fría, atendida a la técnica que Foster Dulles denominará «sistema de riesgo calculado», al considerar que la invasión de Checoslovaquia se producía en circunstancias que favorecían visiblemente su impunidad.

El Pacto del Atlántico, pese al modo de ser adjetivado, resulta evidente que actualmente es preciso conectarlo, en lo que pudiera tener de convenio precautorio, al Mediterráneo, donde el acto de presencia, a cargo de la flota rusa,

nos recuerda, salvando ciertos factores de lugar y tiempo, lo que había sido prolongado duelo entre el oso ruso y la ballena británica, ahora con la novedad siguiente: habiendo perdido Gran Bretaña su condición de talasocracia y vinculado este privilegio a los Estados Unidos, Norteamérica se ve constreñida a no desentenderse, en modo alguno, de las consecuencias que pudiera implicar, no sólo el número creciente de unidades navales rusas en el *Mare Nostrum*, sino incluso la posibilidad de que Argelia tolerase la presencia de la flota rusa en aguas de la base naval de Mazalquivir. Ello puede y debe constituir motivo de meditación para Norteamérica, por lo que significa la presencia rusa en aguas del Mediterráneo occidental, pensando si ello puede inducirla a abandonar su sorprendente posición marginalista en lo que atañe al problema planteado y no indefinidamente diferible concerniente al destino justo y cierto del Peñón de Gibraltar.

Parece adecuado colegir de cuanto dejamos considerado, que la actual dislocación del mundo posbélico afecta, en no desdeñable medida, tanto al continente europeo, cuanto al nuevo mundo, y que uno y otro deben proceder en forma que les permita centrar su atención en lo que actualmente se ha planteado en el seno del mundo satelitizado.

B. *El trance presente en el mundo extraeuropeo.*

Fuera del ámbito correspondiente al mundo geográficamente europeo, los problemas se plantean especialmente en el continente africano, y tales cuestiones vienen determinadas por tres esenciales fenómenos: la colonización, que aún *superstite* en reducido ámbito; la descolonización, en periodo avanzado de solución, y el neocolonialismo, problema este último acaso no menos complejo que lo fuera antes el del colonialismo. El referido tríptico conviene valorarlo teniendo en cuenta no sólo a los pueblos africanos, a quienes afecta, sino lo que fueran potencias colonialistas, sin desdeñar las proyecciones a cargo de dos superpotencias, que, con mayor o menor éxito, practican el sistema, tan discutible y discutido, como el de la bipolaridad. Además, no sería prudente desdeñar el siguiente factor: a veces las discrepancias asoman entre las naciones del continente negro, a propósito de problemas o genéricamente interafricanos o específicamente nacidos en el seno de un Estado, donde se registran secesiones (caso de Biafra respecto de Nigeria, problema que habremos de considerar).

Finalmente, nos parece oportuno sostener que para tomar posición respecto del problema de la descolonización, tan íntimamente ligado al porvenir de la integridad del continente africano, deben tenerse presentes determinados antecedentes que, por su significación aleccionadora, pudieran incluso ser esclarecedores. A este propósito cabe referirse a los meses que precedieron al epílogo de la segunda guerra mundial, ya que en los coloquios de Teherán se abordará el problema de la descolonización, en cierto modo alcanzado por las disposiciones de la Carta del Atlántico, de 14 de mayo de 1941, signada por Churchill y Roosevelt, y en cuyos apartados 2 y 3 se condenan las alteraciones territoriales no libremente consentidas por los pueblos interesados y reconociendo a éstos el derecho a elegir la forma de Gobierno bajo la cual desean vivir. Conviene recordar que Rusia, al firmar la Declaración de las Naciones Unidas,

de 1 de enero de 1942, aprobará el contenido de la Carta del Atlántico, adhesión que, por parte de Rusia y en lo que atañe a su conexión con el problema de la descolonización, se explica, ya que, cual lo hace notar acertadamente el profesor Miaja de la Muela («La emancipación de los pueblos coloniales y el derecho internacional», Editorial Tecnos, Madrid, 1968, página 64): «El dogmatismo marxista-leninista, continuado por Stalin, considera el colonialismo como un producto del mundo capitalista, al que servía de sostén; todo lo que se hiciera para terminar con el colonialismo constituiría un grave golpe al régimen económico burgués y la creación de focos de atracción para soluciones comunistas en lo interno, dentro de los países que lograsen su emancipación, a la vez que un posible apoyo internacional a las democracias populares o, cuando menos, una postura neutralista». Claro que esta aparente inclinación anticolonialista no impediría a Rusia practicar un neocolonialismo referido a los países satélites.

Norteamérica ofrecerá en Teherán testimonio de su inclinación anticolonialista, inspirado en el lejano precedente de lo que fuera la propia manumisión norteamericana en 1776. Ahora bien, tal inclinación condenatoria, reflejada más tarde, en 1823, en algunos de los párrafos del mensaje del presidente Monroe, resulta ser visiblemente condicionada, por cuanto, tras afirmar el citado presidente, que respecto de las colonias o dependencias *actuales* de las potencias europeas no habían intervenido ni intervendrían; tal afirmación se refuerza si tenemos en cuenta que al final del párrafo 7 del citado mensaje se afirma «que los continentes americanos, en razón de la libertad e independencia que han adquirido y que mantienen, no pueden, *de ahora en adelante*, ser considerados susceptibles de colonización *futura* por ninguna potencia europea». Conjuntamente valorados los párrafos reproducidos, significan que se condena la colonización sólo en lo que atañe a las colonias que han proclamado y mantenido su independencia, pero no respecto de territorios americanos que, en 1823, no habían logrado transformarse en entidades soberanas. Así pues, ninguno de los dos anticolonialismos referidos es absoluto; en ambos se consigna una condición limitativa y tal interpretación del problema colonial podría facilitar la avenencia entre Roosevelt y Stalin en Teherán. Así lo proclama el profesor Miaja de la Muela (obra citada, página 50), al consignar: «Es más que probable que la común animadversión al colonialismo fuera uno de los motivos que facilitó el acercamiento de puntos de vista entre hombres de formación dispar, tan dispar como Roosevelt y Stalin».

Nuestra preocupación por ser objetivos, nos induce a proclamar que los Estados Unidos, a través de Kasson, mantuvieran en la Conferencia Africana de Berlín una posición que tendía a despojar de impurezas el proceder de las potencias colonialistas europeas, tanto en lo que atañía a la ocupación, cuanto en lo que afectaba a la instalación de protectorados, cual tendremos ocasión de comprobar oportunamente, al propio tiempo que abordamos la prometida exposición sucinta de lo que fuera proceso de colonialismo europeo en el continente africano, especialmente a partir de la precitada Conferencia de Berlín.

En su magnífico estudio «La emancipación de los Pueblos Coloniales y el Derecho Internacional», el profesor Miaja de la Muela (obra citada, págs. 33-38), se refiere a lo que pudiéramos denominar proceso colonialista a cargo de los Estados europeos y concerniente al continente negro. Nosotros habíamos abordado el citado problema (Camilo Barcia Trelles: «Francisco de Vitoria

et l'ecole moderne du Droit International», La Haye, 1928), parecer al cual se refiere el profesor Miaja de la Muela en su citada y meritoria contribución al estudio del citado problema. De ambas aportaciones dialécticas pueden colegirse enseñanzas aleccionadoras en lo que atañe a la caracterización de lo que fuera la acción de las grandes potencias europeas (especialmente Inglaterra, Francia y Alemania) en el continente africano, deducciones que van a ser ofrecidas seguidamente al que leyere.

Como acertadamente observa el profesor Miaja de la Muela, el equilibrio europeo, adaptado al sistema de la Paz Armada, vigente de 1871 a 1914, implicaba la consecuencia relevante de que habría de ser en otros continentes, especialmente en el africano, donde habría de proyectarse la tarea expansiva de las tres citadas potencias europeas. No figura en primer plano de esa tarea colonialista una gran potencia—Rusia—, ya que ésta, después del Congreso de Berlín de 1878, donde se consagró la coincidencia—no grata para Rusia—de Bismarck-Disraeli, había visto malograrse sus sueños de paneslavismo, decepción que, andando el tiempo, había de implicar el reemplazo del paneslavismo ortodoxo, por el entonces incipiente y prometedor panasiatismo, del cual habrá de ser símbolo vertebral el ferrocarril transiberiano, que, por explicable similitud, hace recordar parecidos intentos de Alemania—reflejados en la construcción del ferrocarril Hamburgo-Koweit—y de Gran Bretaña, con el ambicioso proyecto de lord Cecil Rhodes, encaminado a unir, ferroviariamente, El Cairo y El Cabo, en cuanto símbolo o espina dorsal del colonialismo álgico.

Es así como se registra, a la sazón, un claro movimiento de regresión, reflejado en las disposiciones contenidas en el Acta General de la Conferencia Africana de Berlín, de 26 de febrero de 1885. Nos parece adecuado recordar a este propósito la intervención polémica del delegado norteamericano, Kasson, vocero de Washington en la citada Conferencia, y especialmente a lo que manifestará en las sesiones de 22 de diciembre de 1884 y 31 de enero de 1885. Se expresaba el delegado norteamericano en los siguientes términos: «El Derecho Internacional moderno sigue firmemente una vía que conduce al reconocimiento del derecho de las razas indígenas, para disponer libremente de sí mismas y de su suelo hereditario. De acuerdo con estos principios, mi Gobierno se adheriría gustoso a una regla más amplia y basada sobre un principio que requiriese el consentimiento del país que es objeto de posesión, en todos aquellos casos en que no hubiese provocado un acto agresivo. Existe la posibilidad de que una ocupación se convierta en efectiva mediante actos de violencia, que están fuera de los principios del Derecho Nacional e Internacional. Por tanto, debe sobreentenderse que se reserva a las potencias signatarias respectivas apreciar aquellas condiciones, que de hecho y de derecho deben ser realizadas antes de que una ocupación pueda ser reconocida como válida».

Sin apelar a especulaciones ni adentrarnos en censurables supuestos, consideramos que el delegado norteamericano, con su bien intencionada tesis, ponía de manifiesto dos extremos: 1.º, que el derecho internacional imperante en la segunda mitad del siglo XIX seguía la ruta de la descolonización, supuesto insostenible si se tiene en cuenta que en la Conferencia de Berlín se estaba escribiendo lo que pudiera considerarse como carta del colonialismo; 2.º, que, en efecto, existiera un derecho internacional moderno, del cual fuera fundador Francisco de Vitoria, y prueba de la pertinencia de tal afirmación nos la depara lo escrito por Vitoria en sus egregias Relecciones, cuando el eximio teó-

logo burgalés aborda el problema consistente en decidir si podía o no tener adecuada justificación la presencia de España en el Nuevo Mundo. A este propósito no estará de más recordar que entre los títulos ilegítimos, es decir, entre las alegaciones traídas a colación y carentes de valor jurídico y moral, figuraba la invocación de que correspondiera a España la prioridad del descubrimiento de un mundo hasta entonces presentido, título adquisitivo que la mayoría reputaba entonces—siglo XVI—de incuestionables. Vitoria sostiene, como tesis fundamental, generosa e irrefutable, que al llegar los españoles a tierras de indios éstos eran indiscutibles propietarios e igualmente soberanos de aquellos pagos. Todo ello por una razón fundamental: las Indias, recientemente descubiertas, de ningún modo podían considerarse como territorios *nullius* y, como tales, susceptibles de ser adquiridos por ocupación, genial construcción dialéctica, que, por sí sola, bastaría para inmortalizar al que fuera profesor de Prima Teología en la Universidad de Salamanca. He ahí las bases del derecho internacional moderno invocado por Kasson, pero en modo alguno podía referirse a las normas de acción aprobadas por las potencias colonialistas en la Conferencia de Berlín. Entonces se admitía como doctrina la de que, constituyendo en principio los territorios africanos superficie *nullius*, la ocupación constituía título suficiente para legitimar su adquisición. Tal ocupación sólo podía ser reputada de título adquisitivo legítimo si a la misma no había precedido otra a cargo de una tercera potencia. Ello equivalía a colegir que en 1885 no contaba para nada la soberanía de los indígenas. Es decir, que el título apoyado en la ocupación debía resultar operante tan sólo referido a las potencias colonialistas. Ello equivalía a inducir que las estipulaciones contenidas en el Acta Final de la Conferencia de Berlín representaban una clara regresión, parangonadas con las doctrinas defendidas por Francisco de Vitoria más de tres siglos antes.

Lo anteriormente aducido puede considerarse como fácilmente demostrable. Para ello basta fijarse en lo dispuesto en el capítulo VI del Acta referida, que se denomina «Declaración concerniente a las condiciones esenciales que han de ser requeridas para que las nuevas ocupaciones consumadas en las costas del continente africano sean consideradas como efectivas». Tal principio se especifica en los artículos 34 y 35 de la mencionada Acta. En el artículo 34 se hace referencia concreta a la ocupación, a la cual se le asignan dos condiciones: de un lado, que se trate de territorios africanos *costeros*; de otro, que no se aplica tal disposición a las posesiones consumadas cuando se signara el Acta de Berlín; igualmente se estipula que la potencia que establezca un protectorado sobre territorios costeros lo notificará a las otras potencias signatarias, a fin de que éstas, en su caso, puedan formular reclamaciones. Tras considerar como título legítimo de adquisición de territorios *costeros* africanos la ocupación, se agrega que ésta debe ser efectiva, para lo cual se instaurará una autoridad suficiente, para hacer respetar los derechos adquiridos.

De las mencionadas disposiciones se deducen consecuencias que bien merecen específica mención: 1.ª, los artículos mencionados no se refieren a territorios que hubiesen sido objeto de ocupación antes de la entrada en vigor del Acta de Berlín, de lo cual se desprende una consecuencia que pudiéramos reflejar del siguiente modo: borrón y cuenta nueva, es decir, convalidación de todo lo consumado, antes de ser ratificada el Acta de Berlín de 26 de febrero de 1885; 2.ª, tampoco tendrían aplicación las disposiciones citadas a territorios situados

en tierra firme africana, es decir, fuera de las zonas costeras del continente negro. Esta consecuencia lleva implícita una visible regresión y nos conecta, en cierto modo, dialécticamente, al sistema ideado por Francia e Inglaterra, cuando establecieron el sistema denominado de «líneas de amistad», a tenor de cuya tesis los pactos internacionales concertados por las mencionadas naciones, con vigencia y obligatoriedad en el Viejo Mundo, no tendrían alcance respecto del hemisferio occidental, ya que se consideraban aquellas tierras indicas por los contratantes como *res nullius*, sin más excepción que las ocupaciones, efectivas, llevadas a cabo por España, en cuanto nación descubridora. Lo propio puede decirse de las estipulaciones contenidas en el Acta final precitada, habida cuenta de que se establece la notificación igualmente respecto de las colonias que de los protectorados, sólo que para las primeras se requieren determinadas condiciones de presencia a cargo de la potencia colonialista. Aun no siendo muy fundamental la diferencia asignable, según se tratase de colonias o de protectorados a tenor de las disposiciones del Acta de Berlín, lo evidente es que se nos legaran, a lo largo de la experiencia colonialista africana, ejemplos que tienen bien poco de edificantes. Así, cuando un reyezuelo africano aceptaba la instalación de un protectorado sobre sus territorios, en ocasiones, en los sedicentes tratados, se inscribía una cláusula haciendo constar que el cédente transfería su soberanía, atendido a la significación que al poder soberano se atribuía en el derecho público y en el derecho constitucional europeo.

A propósito de la acción desplegada por las naciones europeas colonialistas en el continente negro, se hablará insistentemente del reparto de Africa, y no parece ser exagerada la citada calificación. Africa, virtualmente, había quedado reducida a la condición de un inmenso escenario, sobre el cual actuaban, desenfadadamente, como únicos protagonistas, las naciones colonialistas. Incluso podría decirse que Africa llegará a convertirse en una especie de eco de la política internacional específicamente europea, resultando ser la segunda sustantiva y la primera adjetiva. Como testimonio de que nuestra tesis no es enteramente recusable, baste referirse a la hostilidad de que son portadoras Francia e Inglaterra, en su frecuentemente incompatible política de expansión en Africa. Esa pugna franco-británica se estudia en un libro, aparecido en 1904, escrito por Jean Darcy, editado por Perrin en París, y que lleva por título, sobradamente significativo, «Cent années de Rivalité Coloniale», en el cual se ofrece al lector una versión de lo registrado a lo largo del mencionado siglo, en lo que atañe a la rivalidad colonial franco-británica.

Si tenemos en cuenta lo que hemos consignado anteriormente, será fácil sentar conclusiones que consideramos no desprovistas totalmente de significación. En fuerza de actuar en Africa determinadas potencias europeas (especialmente Francia, Inglaterra y Alemania), procediendo todas ellas con absoluta libertad de acción, sólo condicionada por la proyección de las disensiones nacidas entre los colonialistas, nada tiene de extraño que, avezados a tal experiencia, indujeran que, a propósito del continente negro, no existía más necesidad de diálogo que el mantenido por los colonialistas. Se había hablado, a fines del siglo XVIII, de los tres repartos de Polonia, en beneficio de Prusia, Rusia y Austria, complementados por el denominado cuarto reparto, consumado el 28 de sépticembre de 1939, entre la Alemania hitleriana y la Rusia de Stalin. En la segunda mitad del siglo XIX puede hacerse mención de un nuevo reparto, esta vez no referido, como el de Polonia, a una sola nación, sino alcanzando a la

casi totalidad de un continente, el africano. En cierto modo, el equilibrio político, inestable en ocasiones, tambaleante en otras, pero desde comienzo del siglo XVI referido al Viejo Mundo, encontró renovada vigencia en los años de vigencia de la *paz armada*, que arranca de 1871 y llega a 1914, período histórico que visiblemente coincide con la aparición, primero, y la intensificación, después, del colonialismo, merced a cuya realización se intenta duplicar en el continente africano, con las inexcusables variantes, lo que había sido realidad en tierras continentales e insulares de Europa, donde había asomado primero, imperado después y decaído finalmente, el sistema de la *Balance of Power*, artilugio hábilmente manejado por la Gran Bretaña, en cuanto medio de prolongar su evidente primacía frente a las apariencias del equilibrio político, arma dialéctica y fáctica de Albion, hasta que ofreció muestras de ocaso al entrar en el período que subsiguirió a la primera guerra europea, y en consiguiente decaimiento de lo que, en la opulenta era vitoriana, había sido practicada la política internacional de espléndido aislamiento, al servicio del aislacionismo, desactualizado irremediablemente cuando lo que había sido talasocracia británica indiscutible da paso a otra de nuevo cuño y construída a escala intercontinental por los Estados Unidos de Norteamérica.

Lo cierto es que a las tres más destacadas potencias colonialistas europeas, a lo largo del último tercio del siglo XIX, les fue dable actuar en una gran porción de Africa, sin otro impedimento que el generado por sus propias rivalidades expansivas, trance que habría de permitirles actuar con entera impunidad, prescindiendo abiertamente de cuanto implicase otorgar consideración a los legítimos derechos de los pueblos coloniales africanos. Es así como se planteó, primero, y se perfiló, después, el Acta Final de Berlín, de 25 de febrero de 1885, tantas veces citada, y que, a nuestro entender, constituye patente de curso, para poder practicar un colonialismo de tipo metropolitano, tornando la espalda a cuanto implicase reconocimiento de derechos naturales de los indígenas, habitantes del continente negro. Esa poco envidiable recolección, pese a lo que encierra de censurable, se mantuvo después de terminar la primer guerra europea, como lo evidencia las disposiciones contenidas en el artículo 22 del Pacto de la Sociedad de las Naciones, creando la institución de los Mandatos, que se aplican a ciertas comunidades, antes pertenecientes al Imperio Otomano—actualmente Estados soberanos—, así como a ciertos territorios del Africa Central, del Sudoeste de dicho continente y de ciertas islas del Pacífico Austral, antes parte integrante del imperio colonial alemán y del cual se desgajan, atribuyendo a las potencias aliadas y asociadas su administración. Se habla en dichos preceptos de «pueblos todavía incapacitados para dirigirse a sí mismos, en las condiciones particularmente difíciles del mundo moderno». Claro está que esta mención debiera aplicarse a todos los pueblos africanos que se encontrasen en tal situación, con lo cual se comprenderían entre ellos las colonias africanas de las potencias vencedoras; pero no es así, ya que específicamente se mencionan «las colonias y territorios que a consecuencia de la guerra han cesado de permanecer bajo la soberanía de los Estados que las gobernarán anteriormente», condición específica que atañe únicamente a lo que fueran colonias alemanas. En suma, se establece una especie de descolonización respecto de los territorios y colonias del vencido, pero se mantienen inalterables las colonias pertenecientes a las naciones vencedoras, y deberán transcurrir veinticinco años para que se registre la mutación que im-

plican la inclusión en la Carta de las Naciones Unidas, de los capítulos XI y XII, concernientes, respectivamente, a los territorios no autónomos y al régimen internacional de tutela. Baste decir que al estallar la segunda guerra mundial sólo se contaban en Africa cuatro Estados soberanos, sumando los actuales (antes colonias o protectorados), más de treinta.

Nunca, a lo largo de la historia moderna, se nos había ofrecido una experiencia como la brindada por Africa, con este impresionante balance: en el espacio de dieciocho años registramos en el continente negro la aparición de más de una treintena de Estados soberanos. Acaso la nota más interesante que nos brinda este masivo ejemplo de independencia alcanzada radica en el corto espacio de tiempo que ha precisado para convertirse en realidad. De ese factor de coetaneidad liberadora que se registrara en Africa, pudiera acaso deducirse que el grado de madurez política de cada una de las colonias liberadas era sensiblemente parecido, afirmación discutible si pensamos que alguno de esos nuevos Estados soberanos iniciaron su vida independiente sin sobresaltos y sin conocer dificultades en la etapa inicial de su manumisión política, en tanto otros han conocido y padecen aún en los momentos presentes las consecuencias de crisis de inestabilidad. Ello contrasta, en lo que atañe a los precedentes, y esa paridad en lo que concierne al epílogo, nos lleva a considerar si no ha sido prematura alguna de las referidas independencias registradas. Si se asiente, la responsabilidad en la semejanza del epílogo registrado no puede ser achacada a cada una de las ex colonias, sino a aquellas metrópolis que a lo largo de decenas de años, entregados a la realización de una tarea colonizadora, no han sabido o no han querido preparar debidamente a sus pupilos africanos. Menos mal si éste fuese el único error imputable a las naciones europeas, entregadas a las tareas del colonialismo. Desgraciadamente, la responsabilidad contraída por los colonialistas es aún más acentuada en otro orden de consideraciones. Aludimos al modo de trazar determinadas fronteras, que presumiblemente habrían de posibilitar la aparición de un gran semillero de disensiones por parte de quienes se veían incluidos dentro de límites determinados y en compañía de tribus a las cuales no se consideraban conectados ni por orígenes raciales ni por antecedentes históricos. Aquí radica la responsabilidad contraída por algunas naciones colonialistas, que han legado, como estela de su acción en Africa, el trazado de fronteras, frecuentemente tan sistemáticamente geométricas como arbitrarias. Es así como en alguno de los Estados africanos se ha planteado el problema de la acción de mayorías imperantes, que no se han distinguido precisamente por su comprensión en lo que atañe al trato dispensado a las minorías étnicas. En ocasiones esas disidencias tribales se agravan cuando en el sector donde habita una minoría aparecen riquezas mineras, como ha sido el caso de Katanga respecto del cobre o de Biafra en lo que concierne al petróleo. Si el problema de Katanga fue de difícil solución, mucho más complejo es el planteado por la secesión a cargo de Biafra. Los biafreños, que en la Federación Nigeriana se consideran como minoría de elección, con recursos naturales suficientes para articular una vida independiente (estaño, aceite de palma, cacao, caucho, cacahuetes y, sobre todo, petróleo, con una producción anual de 25 millones de toneladas, que en el espacio de cinco años pueden ser 100 millones). Se trata, por tanto, de un movimiento secesionista nutrido por dos características: de un lado, la evidente superioridad cultural de los biafreños; de otro, las riquezas naturales que encierra la citada

región oriental. A este propósito, alguien ha escrito que «la causa de dicha secesión hay que buscarla en el caos que presidió la colonización, toda vez que Nigeria no era sino un Estado artificial, creado por Gran Bretaña, que agrupa pueblos, razas y regiones de origen muy distintos». En lo que atañe a la posición adoptada por el general Gowon, jefe del Estado de Nigeria, algunos de sus panegiristas le atribuyen un papel parecido al desempeñado por Lincoln respecto de la guerra de secesión norteamericana. Ese recurso a la invocación de precedentes extraídos de la historia de los Estados Unidos, no es sorprendente referido a las naciones africanas; así, el presidente de la R. A. U. invocaba como antecedente, en el cual inspirara la puesta en acción de la política internacional de neutralismo activo, el ya citado «Mensaje de Adiós» del presidente Washington. Los que invocan tales precedentes parecen ignorar que se trata de experiencias históricas desemejantes, en lo que atañe a factores de lugar y de tiempo.

Si hemos seleccionado, a los efectos de su análisis, el problema de Biafra, es por considerar que encierra un alto valor de aleccionamiento, y en este sentido puede ser utilizado como *test* más o menos calificador del actual problema africano. A este propósito, lo que estimamos interesante es el referirse a cuál ha sido la reacción de la Organización de la Unidad Africana respecto del problema que sitúa en campos polémicos, aun más que discrepantes, irreconciliables, al Gobierno federal de Lagos y al secesionista de Enugu. Si bien es cierto que una reducida minoría de Estados africanos reconocieran el régimen biafreño del coronel Ojukwu, no es menos evidente que la Organización de la Unidad Africana, creada el 25 de mayo de 1963, y en el seno de la cual están representados treinta y dos Estados africanos, vote una resolución favorable a la tesis del Gobierno federal nigeriano, que significa condena implícita del movimiento secesionista de Biafra. Ante tal reacción, que refleja la voluntad de treinta y dos Estados africanos, pudiera decirse que la O. U. A. (Organización de la Unidad Africana) se atiene, no sólo al título que porta dicho organismo, sino a las finalidades que persigue, en el sentido de condenar las inclinaciones africanas, más o menos acentuadamente centrífugas, y apuntalar cuanto signifique robustecimiento de factores centrípetos, y así enjuiciado el problema, diríase que no está desprovisto de lógica el referido acuerdo de la O. U. A.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que, en general, sobre una porción de nuevos Estados africanos, consecuencia del movimiento exteriorizado a escala continental, proyectan aún su influencia antecedentes tribales que no pueden ser objeto de fácil eliminación por la sola promulgación de una Constitución de tipo más o menos acentuadamente unitario o inspirado en consideración federativa. Todo ello sin desdeñar lo que significan reacciones dispares, referidas a Estados extraafricanos, que acusan, más o menos intensamente, sus inclinaciones, orientadas hacia la posible instauración de un posible y no enteramente descartado neocolonialismo.

CAMILO BARCIA TRELLES