

SUPERPOTENCIAS, ESTRUCTURAS REGIONALES Y VERTEBRACION MUNDIAL

«Las instituciones internacionales, mundiales o *regionales* ya existentes son beneméritas del género humano. Son *los primeros conatos* de echar los cimientos internacionales de toda la Comunidad humana para solucionar los gravísimos problemas de hoy...»

(Constitución pastoral sobre la Iglesia en el mundo actual, 84.)

«Se ha concentrado el poder en las llamadas *superpotencias*, e incluso los Estados *soberanos* de tipo medio han quedado sobrepasados por la envergadura de las fuerzas agresivas desencadenadas en la esfera internacional, de suerte que carecen de recursos para solventar por sí solos los más importantes problemas defensivos.»

J. M. CORDERO TORRES, 1960

I

«COLOSOS» Y DIFUSIÓN DEL REGIONALISMO

Tenemos que el fenómeno del desarrollo del poderío nacional generó el proceso que llevó a las superpotencias. Pero, además, ha sido la causa de otro: del fenómeno del *regionalismo*, defensa de los pequeños Estados, empujados todavía más ante los *colosos*.

Dos caminos que en la práctica es uno. En presencia de los superestados que luchan por la dirección del mundo—ha argumentado lord Gladwyn—, «los Estados pequeños o los Estados de importancia media no pueden conservar su plena independencia más que uniéndose, de una manera o de otra, para crear ellos mismos la equivalencia de un superestado»¹.

* * *

¹ Cons. *Le Monde*, 19-20 mayo 1963, pág. 2.

Un aspecto a destacar del movimiento regional es su desigual extensión a través de los Continentes. Europa se halla cubierta por toda una red de organizaciones regionales del más variado carácter y número de miembros: Consejo de Europa, Comunidades Europeas, Unión Europea Occidental, Asociación Europea de Libre Comercio, Consejo Nórdico (aparte de urdimbres atlánticas, como la O. T. A. N., o de carácter más general aún, como la O. C. D. E.). No ha de sorprender—notemos de pasada—que se haya hablado de *racionalización* de las instituciones europeas (Socini, etc.).

América cuenta con la «clásica» Organización de los Estados Americanos, la Organización de Estados Centroamericanos y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (aparte de la Organización del Caribe). Unas y otras difieren en filosofía, objetivos y número de miembros.

Parejamente, Africa se halla en período constituyente. Pero es un hecho que la «continental» O. U. A. no ha eliminado los espíritus regionales (O. C. A. M., Consejo de la Entente).

Por el contrario, en Asia las tendencias han ido hacia «la fragmentación económica y política» (David Wightman), a pesar de los conceptos expresados en la Conferencia de Relaciones Asiáticas, celebrada en Delhi en marzo de 1947. «Las diferencias de estructura económica, lo mismo que las circunstancias especiales y de orden histórico y político, hacen que sea difícil encontrar una fórmula de cooperación adaptada a los países asiáticos» (Labrusse). De lo poco llevado a cabo en este terreno, puede citarse la Asociación de Asia del Sudeste, entre la Federación Malaya, Tailandia y Filipinas (julio-agosto de 1961), de alcance bastante restringido. Además, el *Maphilindo*, con tensiones pasadas y esperanzas futuras, y la A. S. P. A. C., con esperanzas. Menos importancia tienen realizaciones de cooperación en el plano técnico, como las reuniones de los países ribereños del Mekong (Tailandia, Vietnam, Laos y Camboya).

Otro extremo resaltante es que la mayoría de las organizaciones regionales muestran un carácter intergubernamental fundamentado sobre las *intocables* independencia y soberanía de sus miembros. El Pacto de la Liga Árabe insistirá en la independencia (preámbulo y artículos 1.º, 2.º y 5.º) y en la soberanía (preámbulo y artículos 2.º y 5.º). El Consejo de Asistencia Económica Mutua (C. O. M. E. C. O. N.) hablará de la «soberana igualdad de todos los países miembros» (arts. 1.º y 2.º). La O. U. A. se referirá al «inalienable derecho a una existencia independiente» (art. 3.º).

Estas distinguen de las organizaciones con «poderes» reales, pero limitados,

en manos de órganos ejecutivos nombrados de común acuerdo, sobre materias concretas. Caso de las Comunidades europeas.

¿Otra faceta del movimiento regional?

Tenemos la diseminación de los agrupamientos regionales de tipo económico. De simples estructuras de *cooperación económica* (O. E. C. E.) se pasa a la problemática de cooperación y de *desarrollo* (O. C. D. E.). Las urdimbres de *libertad de cambios* (A. E. L. C. y A. L. A. L. C.) parecen tener una notoria virtualidad. Pero lo cierto es que la fórmula del *Mercado Común* (C. E. E.) parece ganar el interés de más de un gobernante. Por ejemplo, el 13 de diciembre de 1960 se firmaba en Managua un Tratado Centroamericano de Integración Económica con vistas al establecimiento de un mercado común centroamericano, y un Banco Centroamericano (aparte una Unión Monetaria). En Asia se ha hablado del establecimiento de «una especie de Mercado Común», pero destacándose «sus inmensas dificultades». En fin, se ha evocado la creación de un Mercado Común Árabe.

Lo cierto es que el proceso de *regionalismo económico* continúa. Así, en Africa, si de momento la O. U. A. sólo ha considerado la imperiosa necesidad que tienen los países africanos de poner en común sus recursos y de armonizar sus actividades en el terreno económico, no deja de recordarse que la preocupación económica late en distintos agrupamientos regionales, desde la Unión Monetaria Oeste-Africana (París, 1962) hasta la Unión Aduanera y Económica del Africa Central (aprobada el 8 de diciembre de 1964), y en marcha hacia otras estructuraciones (así, Comunidad Económica del Africa Oriental y Central). Además, otros entramados menores (como el Comité interestatal del Senegal, la Comisión de la cuenca del Chad, la Comisión del Níger, etc.).

II

DINÁMICA CONTEMPORÁNEA DE LOS ENTRAMADOS REGIONALES

Pues bien; partiendo de la admisión del fenómeno del regionalismo, enfoquemos el *verdadero sentido* de las estructuras regionales en una Comunidad mundial organizada.

Primeramente hemos de hacernos una pregunta: las estructuras regionales ¿tienen un valor permanente o son puramente transitorias?

Por lo pronto, advertimos que las urdimbres regionales existentes aparecen a algunos observadores con un carácter incierto, indeterminado, experimental. La evolución de tales entramados no está más que en sus inicios. Atravesarán crisis, se transformarán o desaparecerán... Surgirán otros nuevos...

Desde luego, hemos de contar con una *tendencia hacia el perfeccionamiento*.

Dejamos de lado la simple cuestión de la tendencia hacia la *expansión territorial*. Unas veces bien palpable, como en el ejemplo del Consejo de Europa, que con diez miembros fundadores en 1949, aparecía diecisiete años después con 18.

Y así en otros casos. Un nítido testimonio lo ofrece la expansión de los países miembros del Plan Colombo. Una estructura con un número modesto de miembros en 1950 (Australia, Canadá, Ceilán, India, Nueva Zelanda, Pakistán y Reino Unido, junto con Borneo del Norte y Malaya—hoy transformada en Malaysia—) se ha convertido en una trabazón englobando prácticamente a toda Asia no comunista (Vietnam, Camboya, Laos, Birmania, Nepal, Indonesia, Filipinas, Japón, Thailandia, Corea y Bután, además de los antedichos y la vinculación de los Estados Unidos)².

En el plano del *perfeccionamiento* tenemos muestras distintas, como el C. O. M. E. C. O. N. y la O. D. E. C. A.

Respecto al Consejo de Asistencia Económica Mutua, obsérvese que a la urdimbre de 1949, instrumento del imperialismo stalinista y con vida de poco relieve hasta 1956—y mejor, 1958—, sucedía una Organización intergubernamental establecida por la Carta de Sofía de 14 de diciembre de 1959 y basada, por un lado, sobre el «principio de soberana igualdad de todos los países miembros» (arts. 1.º y 2.º) y el respeto a los intereses nacionales, y por otro, sobre los derechos iguales, el mutuo beneficio y la ayuda mutua entre camaradas, y con el objetivo de conseguir el desarrollo planificado de las economías nacionales, el progreso económico y técnico de los países, la elevación del nivel de la industrialización de los países con industria menos desarrollada, el incremento de la productividad laboral y el aumento del bienestar de los pueblos miembros (vid. el conjunto del art. 1.º). Todo un plantel de objetivos políticos, económicos y sociales bajo un proceso de *dinámica* institucionalización (verbigracia, la difusión de la labor de las Co-

² Datos del *Yearbook of International Organizations*, 1964-1965, Union of International Associations, Bruselas, diciembre 1964, pág. 179.

misiones) y de *reforma de estructuras* (establecimiento de un Comité ejecutivo, creación de un Banco Internacional de Cooperación Económica)³.

En cuanto a la Organización de Estados Centroamericanos, hemos de indicar que de la Carta de San Salvador (14 de octubre de 1951), creadora de esta urdimbre, se pasaba (12 de diciembre de 1962) a la nueva Carta centroamericana, con la que se reestructura—sobre bases más concordes con las necesidades de los Estados miembros—el sistema y el funcionamiento de la Organización⁴. Conciencia, nuevamente y por lo visto, de que los países implicados son *partes disgregadas* de una misma nación...

* * *

El estallido de *crisis* puede proceder de una situación de *inmovilismo*.

Tal sucede con la O. T. A. N.

Resulta archisabido que la N. A. T. O. se moldeaba como «Pacto de defensa contra la eventualidad de una agresión soviética».

Los fines del Tratado eran cuatro, por lo menos: realizar una acción común en política exterior (vid. art. 4.º, sobre consultas mutuas); proceder al reforzamiento de las libres instituciones comunes a todos los Estados firmantes (vid. art. 2.º); asegurar el incremento del bienestar económico en toda el área nordatlántica (vid. segunda parte del art. 2.º), y prestar los medios técnicos para garantizar la defensa común ante un ataque exterior (vid. artículo 3.º)⁵.

Una cosa es cierta: el extraordinario predominio de las cuestiones militares en la estructura de la N. A. T. O. (Organización que opera predominantemente en el sector político-militar: Socini). Basta echar una ojeada a su estructura.

Ahora bien; no es menos cierto que hemos visto una dirección en pro de la extensión de la cooperación a los asuntos económicos, sociales y políticos, evidenciada en el informe del *Comité de los tres*, nombrado en 1956.

³ Una visión de conjunto de la dinámica de esta Organización se encontrará, por ejemplo, en H. MENAHEM: «Le Conseil d'Assistance Economique Mutuelle», *Politique Etrangère*, París, 1965, 4-5, págs. 410-443.

⁴ Cons. Salo ENCEL: «The New O. D. E. C. A.», *American Journal of International Law* octubre 1966, págs. 806-809.

⁵ Vid. Alessandro MARAZZI: «Considerazioni sull'Organizzazione del Patto Nord-Atlantico», *La Comunità Internazionale*, Roma, abril 1955, pág. 254.

Para el lector de este estudio será suficiente extraer del mentado informe las siguientes apreciaciones: *Una Alianza en la que los miembros ignoran los intereses de los otros, en la cual se dejan dividir por conflictos políticos o económicos o en donde desconfían unos de otros no puede tener eficacia ni como disuasivo de una agresión ni como medio para rechazarla.*

Pues bien; hasta el presente, la N. A. T. O. ha respondido a los objetivos esenciales asignados: ha sabido preservar la integridad territorial y la libertad política de sus miembros (André Fontaine).

Más, habiendo salido «del terreno de lo verdadero» la eventualidad de una agresión soviética, la Organización y toda su maquinaria caían en un semisueño ⁶.

La N. A. T. O. se sumergía en una crisis ⁷. Esta se resume fácilmente en unas cuantas ideas extraídas del libro de Fontaine, *L'Alliance atlantique à l'heure du dégel* ⁸: la O. T. A. N., estando muy lejos de transformarse en Comunidad y no queriendo ni pudiendo ampliarse a las dimensiones de Alianza global—única manera de hallarse a escala de un desafío mundial—, ¿es capaz de aportar a tal desafío *une parade adéquate*?

En consecuencia, surgía una directriz: el Pacto Atlántico debe ser *revisado, adaptado, corregido, completado* ⁹. El Pacto Atlántico debe ser reformado o morirá, afirmaba el general Billotte ¹⁰.

Y en tal coyuntura se ha sugerido la conversión de la Organización, pasando de entramado basado en el artículo 51 a una urdimbre regional del tipo de las previstas en los artículos 52-54 ¹¹.

Todavía más: hace tiempo que se viene pidiendo la forja de una Comunidad atlántica ¹². A este respecto se cuenta con todo un movimiento, del

⁶ Cons. André FRANÇOIS-PONCET: «On demande un Monsieur H européen», *Le Figaro*, 10 diciembre 1956, pág. 1.

⁷ Vid. Pierre BILLOTTE: «Crise à l'O. T. A. N.», *Notre République*, París, 8 noviembre 1963, pág. 3.

⁸ París, Calmann-Lévy, 1960, 221 págs. Vid. *Universidad*, Zaragoza, julio-diciembre 1962, págs. 353 y sigs.

⁹ Vid. André FRANÇOIS-PONCET, *Le Figaro*, 20 septiembre 1956, pág. 1, y 2 octubre 1956, pág. 1.

¹⁰ Cons. *Le Figaro*, 10 diciembre 1956, pág. 12.

¹¹ Vid. F. DULLES en *Nouvelles de l'O. T. A. N.*, 1 junio 1956, pág. 8.

¹² Que está por crear, dirá Nicolás CHATELAIN en *Le Figaro*, 6 diciembre 1956, página 4. Aunque Walter LIPPMANN dirá que existe *de facto*. (Vid. su discurso sobre la Comunidad atlántica, en Filadelfia, el 6 de mayo de 1949.) Lo que falta es organizarla o reconocerla *de jure*.

que es órgano de expresión la revista *Freedom and Union* y el libro de combate, la obra *Union Now*, de Clarence K. Streit ¹³.

Claro es que también pueden surgir crisis cuando se trata de *forzar* el sentido *tradicional* de un sistema. En este punto, una manifestación de profunda crisis la ofrece la actual Organización de los Estados Americanos.

Por un lado tenemos los derroteros que la universalización de la política exterior de Washington imprime al sistema interamericano ¹⁴.

Por ejemplo, se sostiene que «el nuevo papel desempeñado por los Estados Unidos en la política mundial está trocando el Tratado de Río en una Alianza militar que fundamentalmente sirve para llevar a cabo los objetivos extracontinentales de los Estados Unidos». Es decir, está siendo convertido «de un instrumento *regional* de defensa en un instrumento de política *mundial*». «La triple participación de Washington en el Tratado de Río de Janeiro, en el Tratado del Atlántico Norte y en los Acuerdos defensivos del Pacífico crea riesgos políticos y militares para los Estados iberoamericanos que son muy diferentes de los normalmente entendidos como comprendidos en la defensa del hemisferio».

Por otro lado, tenemos la agitación de los pueblos iberoamericanos.

Una cosa y otra han dado lugar a una insoslayable crisis.

Sobre esas bases ensayemos el asentar los jalones de la eficiencia del entramado interamericano como un todo.

«El sistema interamericano ha demostrado gran eficacia para la solución de los problemas que podrían llamarse tradicionales. Por ejemplo, nunca ha habido una actitud más enérgica que la asumida por los cancilleres americanos en San José de Costa Rica en la VI Reunión de Consulta» en contra del régimen de Trujillo.

«Todo parece indicar que la O. E. A. ha actuado oportuna y acertadamente en la solución del conflicto entre Honduras y Nicaragua. Hay otros casos que revelan la utilidad del sistema regional, si bien *ahora ha sido impotente para mediar en la controversia entre Cuba y los Estados Unidos*. Esto es deplorable, pero no debe servir de base para una crítica a fondo contra

¹³ El lector debe estar al tanto de los cambios operados en la O. T. A. N. ante la posición de Francia de *recobrar su libertad*.

¹⁴ Vid. Leandro RUBIO GARCÍA: *El Méjico contemporáneo*, Zaragoza, 1962, pág. 131.

la O. E. A., que *sigue siendo provechosa para los pueblos americanos, aunque incapaz de resolver todos los problemas actuales*»¹⁵.

Ahora bien, ¿no nos hallamos en presencia de posibilidades de cambio en la urdimbre interamericana?

«*La hora actual no es adecuada para innovar. Méjico pugnará por que no se dé un paso atrás. Si el futuro trajese consigo una situación política menos complicada, podría convenir un perfeccionamiento del sistema. Ahora lo importante es defenderlo*».

Aun con todo, hasta la misma celebración de las Conferencias interamericanas requiere un ambiente apropiado.

De ahí que el aplazamiento de la XI Conferencia Internacional Americana—que iba a iniciar sus trabajos el 24 de mayo de 1961—«ha sido una decisión sabia». (Criterio del ministro mejicano de Relaciones Exteriores, el 1 de mayo de tal año). Motivo: «Una reunión de esa naturaleza necesitaba desarrollarse en mejores condiciones, *sin problemas agobiantes*».

Pero es la realidad que las complicaciones de los últimos tiempos—esos *problemas agobiantes*—han dado pie a la concreción de dos direcciones bien delimitadas: primera, la que quiere estar de acuerdo con las realidades de los pueblos de la segunda mitad del siglo xx. En ella, el Presidente Frei dirá: «*La O. E. A. es un Organismo anacrónico que debe ser recompuesto...*» «*No queremos destruir el sistema interamericano, sino modernizarlo y perfeccionarlo y equilibrar los respectivos derechos y deberes de los Estados Unidos y de los Estados desunidos de la América latina.*» Segunda, la que quiere tener en cuenta determinadas premisas gubernamentales del anticomunismo. Dentro de ella cabe colocar la posición del Gobierno brasileño—y no sólo de éste—en pro de la creación de un Organismo militar interamericano «destinado a intervenir en todas las crisis graves del tipo de la de Santo Domingo».

Una respuesta a esos vientos de cambio la daban las labores de la Comisión especial de la O. E. A. que estudiaba las reformas de la Carta de Bogotá, en Panamá, del 25 de febrero al 1 de abril de 1966.

Ciertamente, el doctor Mora—Secretario general de la Organización—hablaría del «*empeño de revitalización del sistema interamericano*». Pero el brasileño Ilmar Penna Marinho sostendría el deber de «*crear un dispositivo de seguridad para la defensa permanente de nuestras instituciones*».

¹⁵ Vid. declaraciones de SÁNCHEZ GAVITO—representante permanente de Méjico ante la O. E. A.—hechas en la ciudad de Méjico el 6 de abril de 1961. Cfr. *Hispanoamericano*, 17 abril 1961, pág. 9.

Ahora bien, esos dos tonos—de *revitalización* y de *seguridad*—se desglosaban en una diversidad de tendencias. Observémoslo seguidamente.

a) Dirección en pro de un aumento de los poderes del Consejo de la O. E. A., con activa participación en la solución de las controversias (por ejemplo, Ecuador, Estados Unidos).

b) Postura manteniendo que el Consejo posee poderes suficientes para velar por el mantenimiento de la paz (Méjico, Colombia, Uruguay).

c) Posición de negativa a aceptar cambios en los lineamientos políticos de fondo contenidos en la Carta de Bogotá—principios, propósitos, órgano de consulta, derechos y deberes de los Estados y seguridad colectiva—(Méjico).

d) Dirección dando prioridad a la colaboración en asuntos sociales, económicos y culturales (Argentina, Méjico).

e) Postura norteamericana de resistencia a la aceptación de las normas sobre reformas económicas y sociales.

El tiempo nos dirá pronto la tónica que ha de imperar en la nueva etapa del sistema interamericano: si de inmovilismo o de verdadera política de paz_{r,r}.

Y de situaciones críticas no se libran ni las estructuras del mundo soviético. Bien actuales son las tensiones generadas en el seno del C. O. M. E. C. O. N. entre las tendencias defensoras de «la división socialista internacional del trabajo» (según dice la declaración preliminar de la Carta de Sofía) y las defensoras del principio de soberana igualdad y del respeto a los intereses nacionales de Bucarest (que parece extenderse hasta el sistema del Pacto de Varsovia). Pero ya hace años Varsovia había criticado determinadas directrices de especialización industrial...

* * *

Otros *se transformarán*, hemos afirmado. Verdad. Respecto a esta eventualidad, hemos de subrayar—en un primer perfil—cómo el carácter «articulador»¹⁶ que algunos atribuyen a las Comunidades internacionales particulares puede consistir en una meta tan concreta como la anotada por Ramadier:

¹⁶ Vid. Roberto Aco: «Comunità internazionale universale e Comunità internazionali particolari», *La Comunità Internazionale*, abril 1950, páginas 195-202.

«Les pactes peuvent conduire à une confédération, à un Etat fédéral, s'ils sont appliqués par des gouvernements qui y ajoutent foi. Ils peuvent tomber à l'état de papier sans valeur, si les ministres n'y croient pas»¹⁷.

Aquí nos topamos con la cuestión de si las agrupaciones regionales se transformarán en nuevos y grandes Estados.

En esta ruta se barajan ejemplos o precedentes históricos: Confederación Helvética, Estados Unidos de América, el Reich alemán. Testimonios a ser invocados con prudencia. Es, en efecto, posible que en algunos casos, varios Estados se fusionen en uno solo, pero nada permite afirmar que ello deba ser una solución general. No ha de olvidarse en modo alguno la consistencia del hecho nacional. Bien lo patentizaba la quiebra de la R. A. U. (Egipto-Siria), de la Federación del Malí, etc.

Ahora bien, la transformación también opera en un sentido más fluido.

Puede darse el caso de cambiar los propósitos de una estructura regional. Un ejemplo de este tipo—típico de la época de aceleración en que vivimos—es el producido con la Unión Africana y Malgache de Cooperación Económica.

Una Unión Africana y Malgache había sido creada en Tananarive, en septiembre de 1961, con doce países (Alto Volta, Camerún, Congo-Brazzaville, Costa de Marfil, Chad, Dhomey, Gabón, Madagascar, Mauritania, Níger, República Centroafricana y Senegal). Desde la Conferencia de Uagadugu (marzo de 1963) contaba con otro miembro: Ruanda. Y desde la Conferencia de Cotonu (julio de 1963), con otro: el Togo.

Pues bien; los Jefes de Estado de esta Unión decidían en el curso de la Conferencia de Dakar (8-10 de marzo de 1964) transformar su conjunto en una estructura de cooperación económica, a fin de no obstaculizar la acción de la O. U. A. en el plano político. «La U. A. M. está llamada necesariamente a evolucionar»—había dicho M. Yameogo (Presidente ejerciente de la Unión) en 1963—«y sus estructuras deben tender... hacia una armonización con las estructuras de la O. U. A. o hacia una progresiva fusión con ellas»¹⁸.

Ahora bien, en 1965 tal estructura se transformaba—otra vez—en Organización Común Africana y Malgache (aunque a notar el distinto número de miembros de la U. A. M. C. E. y de la O. C. A. M.).

¹⁷ Cons. Paul RAMADIER: «Politique militaire et Pactes internationaux», *Revue de Défense Nationale*, París, febrero 1950, págs. 127-143.

¹⁸ Vid. *Jeune Afrique*, Túnez, 9-15 septiembre 1963, pág. 32.

En cierto sentido, es de recordar cómo a la O. E. C. E. (16 abril de 1948) daba paso una O. C. D. E. (14 de diciembre de 1960), que ganaba en extensión—hasta el Japón, por último—lo que perdía en profundidad (Robertson).

* * *

Unos *desaparecerán*, hemos dicho. Cierto.

Analicemos la singularidad de que las alianzas—de carácter más bien «contractual»—son de mucho dinamismo, pero efímeras¹⁹. Se desintegran rápida y definitivamente cuando desaparece el interés común (el «peligro exterior») que constituye su razón de ser. Por el contrario, las regiones culturales persisten a través del tiempo.

No obstante, en este dominio contamos—en un aspecto y en otro—con ejemplos de inequívoca volatización: la *Petite Entente* (Acta de Organización de 1933 y antes), *Entente Balcánica* (1934), *Unión Báltica* (1934), *Pacto de Saadabad* (1937). Ahí está también el Tratado de Bled (Eslovenia) de 9 de agosto de 1954, entre Turquía, Grecia y Yugoslavia, con el compromiso de regular pacíficamente todas las diferencias internacionales en que se hallasen implicadas las partes, el principio de *agresión contra uno, agresión contra todos*, etc. Pues bien; aunque su duración era de veinte años, ha dejado de tener actividad.

En esta coyuntura urge hacer referencia a la teoría del general Gallois²⁰. Consiste en su insistencia en *la limitación tradicional del papel de las alianzas* como consecuencia del impacto de la estrategia nuclear.

Antes había siempre una relación directa entre los beneficios de una alianza y el precio a pagar eventualmente. Hoy, cada aliado corre el riesgo de ser borrado del mapa.

Y a esa realidad ha de agregarse otra: cuanto más extensa es la alianza, cubre más espacio y asocia a más pueblos diferentes, y cuanto más se basa en el átomo, resulta menos capaz de resistir a la disociación ante un enfrentamiento *cuidadosamente localizado* por el adversario.

Y encadenado a esas evidencias va otro perfil sobre manera relevante: en la edad atómica cada vez es menos verosímil que las naciones asociadas acep-

¹⁹ Cons. B. T. HALAJCZUK: *El orden internacional en un mundo desunido*, Buenos Aires, 1958, pág. 263.

²⁰ Vid. P. M. GALLOIS en *L'Avenir de l'Alliance Atlantique*, París, Berger-Levrault, 1961, págs. 122, 125, 127, 148 y 156.

ten correr—en provecho de intereses no vitales para la mayoría de ellas—riesgos comunes exorbitantes.

Y Gallois se muestra partidario de la multiplicación de acuerdos regionales a fin de *fragmentar los riesgos*, con lo que se hace más creíble una eventual reacción frente a un agresor con objetivos limitados.

Por cierto que las armas monopolio de las superpotencias pueden dejar de serlo si un día las alianzas regionales cobran su verdadero sentido y saben agrupar los recursos de unas naciones y de otras, y reparten las armas estudiadas y fabricadas conjuntamente. El dilema marcado por el general francés es «la disuasión regional o nacional con la ayuda de armas colectivamente financiadas y fabricadas» o «la aceptación de una mayor interdependencia entre aliados y que cada país corra respecto al vecino riesgos idénticos a los que tomaría para sí mismo».

* * *

Desde luego, estamos abocados a asistir a insoslayables transformaciones, so pena de anquilosamiento, en un mundo de frenéticas mutaciones.

Ahora bien, diremos que algunos (así, Herter) se hallan persuadidos de que «ni las alianzas militares ni las asociaciones comerciales pueden ser duraderas... si no están ligadas por el especial cemento de las instituciones políticas».

Así, tenemos que las fallas del Tratado de Montevideo—por ejemplo, la falta de un definido programa de coordinación de las políticas económicas y monetarias—han hecho que la A. L. A. L. C. se haya convertido—como afirmaba el Presidente Frei—en «una empresa estéril que no ha justificado las esperanzas puestas en ella por los Estados miembros». La realidad es que Iberoamérica no está afrontando resueltamente—con talante *político*—el curso de los acontecimientos. Y ante tales insuficiencias se manifiesta una corriente propugnadora de «una política de *integración económica* para Hispanoamérica». Ahí está—en abril de 1965—el documento²¹ preparado por cuatro

²¹ Vid. su texto en *Hispanoamericano*, 26 abril 1965, págs. 34-42. (Trabajo al que se ha achacado el ocuparse exclusivamente de los aspectos estructurales y olvidar completamente los factores infraestructurales.) E interesa hacer ver que la Conferencia de Cancilleres de la A. L. A. L. C. de 3-7 de noviembre de 1965 (Montevideo) decidía reformas. Vid. *Hispanoamericano*, 15 noviembre 1965, págs. 38-39

prominentes economistas (J. A. Mayobre, Felipe Herrera, C. Sanz de Santamaría y R. Prebisch)²².

Esta tendencia se manifiesta muy claramente en un agrupamiento regional tan estructurado como la Comunidad Económica Europea. Recuérdese el símil de Hallstein: el Mercado Común es un cohete de tres pisos—el primero, una unión aduanera; el segundo, una unión económica; el tercero, una unión política—. *Nuestro negocio no son solamente los negocios. «Es la política»*²³, ha dicho este personaje europeísta. «A la larga, el Mercado Común no podrá funcionar sin una unión política», afirmaba Adenauer, el 4 de agosto de 1964, en Bonn. Es la idea de F. List: «La unión comercial y la unión política son dos hermanas gemelas: una no puede nacer sin que le siga la otra». O, como escribía Jean Marchal a finales de los años veinte, «la unión aduanera coordina; la unión política unifica». En resumen, y con André Marchal, «la unión política sin unión económica es un edificio sin cimientos; la unión económica sin unión política es una construcción a la que faltan los dispositivos de seguridad».

III

PERMANENCIA Y MISIÓN DEL FENÓMENO REGIONAL

Ahora bien, ciertos factores invitan a pensar que el fenómeno regional no es efímero.

Se trae al recuerdo la profecía de Proudhon: «El siglo xx abrirá la era de las federaciones o la Humanidad comenzará de nuevo un purgatorio de mil años». Los grupos federalistas proclaman las particularidades de *l'ère des fédérations*²⁴. Y más de un pensador adelanta que nos encaminamos a una fase de grandes conjuntos regionales. Por ejemplo, Gustavo Barroso—de la Academia Brasileña de Letras, Director del Museo Histórico—escribía hace no muchos años: «La reciente guerra mundial cerró el ciclo de aquella era que—a ejemplo de Wells—llamaríamos de las grandes potencias, abriendo

²² Sobre la situación actual de la A. L. A. L. C., cons. *Hispanoamericano*, 17 octubre 1966, pág. 44, 12 de diciembre 1966, pág. 50, y 19 diciembre 1966, págs. 39-40, etc.

²³ Cons. «The Eurocrats», *Newsweek*, 7 enero 1963, pág. 18.

²⁴ Tal es el título de una obra publicada en París, Plon, 1958, 242 páginas.

las puertas de la nueva era, para la cual tendremos dos títulos a escoger: *era de los Continentes*... o *era atómica*»²⁵.

Ahora bien, creemos que ha sido Lester B. Pearson²⁶ quien en los últimos tiempos ha sintetizado de forma más gráfica la dialéctica de estos problemas. Registremos en la más concisa abreviatura las líneas clave de su argumentación.

1.^a La bomba de hidrógeno es un *gran nivelador de números y un neutralizador de la geografía hasta un grado mucho mayor que las armas anteriores. Las nuevas armas funcionan contra zonas más que contra ejércitos, llevando la vulnerabilidad no sólo a los países, sino a los Continentes. Cada una de ellas está en condiciones de convertir extensiones de miles de millas cuadradas en una inhabitable desolación. Estas armas dan un nuevo sesgo a la geopolítica y reclaman un nuevo enfoque de la estrategia militar y diplomática.*

2.^a En esta nueva era en que hemos entrado, la «unión» efectiva de política exterior y estrategia ya no es el Estado-nación—por grande que sea—, sino la coalición de ciertos Estados unidos para determinados fines.

3.^a En nuestra época de «guerra y paz», las coaliciones y los acuerdos colectivos—desesperadamente necesarios—son más que meras piezas de la maquinaria internacional, destinadas a ayudar a encontrar seguridad. Ellas y ellos *son las nuevas unidades de la política*²⁷.

4.^a En la época actual, *los problemas de mayor alcance no surgen ya entre las naciones, dentro de una misma civilización, sino entre las civilizaciones.*

Desde luego, en este campo estamos ante amplísimos horizontes. Hay mucho por innovar. Por ejemplo, se va hasta hablar de *diálogo de Conti-*

²⁵ Vid. «La era de los Continentes», *O Cruzeiro*, ed. int., 1 junio 1959, pág. 60.

²⁶ *La democracia en la política mundial*, Buenos Aires, Agora, 1957, págs. 20 y siguientes, 36 y sigs., 44 y sigs., 88 y sigs.

²⁷ Y hasta nombres de fuera del universo de los estudiosos de las relaciones internacionales, aunque dedicados a otear los rumbos de nuestro tiempo, han penetrado ya en tamañas evidencias. Así, José María PEMÁN, después de advertir que los sujetos actuantes de la vida internacional no son ya «las naciones», afirma, con su peculiar estilo: «Son esos cetáceos, esas especies de monstruos o bloques, que se definen, ante todo, como poseedores de una fuerza termonuclear.» Vid. José María PEMÁN: «Profecías, sueños y esperanzas», *Gaceta Ilustrada*, Madrid-Barcelona, 21 mayo 1966. pág. 11.

*nentes*²⁸. Para ello se piensa en vínculos «de un nuevo género, una convergencia de la acción entre socios iguales en las esferas donde uno se necesite a otro».

Y en el marco de esta orientación es apuntan ya realizaciones como la Convención de asociación entre la Comunidad Económica Europea y los Estados africanos (17 Estados africanos y la República Malgache), firmada el 20 de julio de 1963 en Yaundé (Camerún), y que entraba en vigor el 1 de enero de 1964. Esta Convención se ha visto por Walter Schel, ministro alemán de Cooperación Económica, «como una buena base para el ulterior desarrollo económico de los países interesados». (Por lo que respecta al perfil eurafriano de la cuestión, pensemos que la C. E. E. aportará a los Estados asociados una ayuda financiera de 730 millones de dólares durante el período 1964-1969; de ellos, 500 consagrados a las inversiones y a la cooperación técnica, y 230, a la ayuda a la producción y a la diversificación de los recursos.) Aunque del lado africano no siempre se vea así (decepciones ante demasiadas esperanzas, acrimonias, etc.).

* * *

Considerando como *algo permanente* el fenómeno regional²⁹—con los inevitables altibajos—, urge ir a su caracterización como elemento *eficaz* en una Comunidad mundial organizada.

Primeramente registremos *el* papel asignado a los agrupamientos regionales: servir de «cuerpos intermedios», absorbiendo la fuerza de las naciones y sosteniendo la debilidad de la sociedad universal³⁰. Es decir, inyectar con su presencia organizada—con un *peso* en la escena mundial—*un poco más de inteligencia y un poco más de corazón*—y, por ende, menos política de fuerza, *power politics*—en las relaciones internacionales, contribuyendo a la superación del totalitarismo de las superpotencias en el monopolio interestatal. Así, el fin que Mr. Herter asigna a la formación de una eventual Comunidad atlántica no es un fin último, sino el medio de llegar a un *Orden*

²⁸ Vid. Pierre URI: *Dialogue des Continents*, París, Plon, 1963, 185 páginas.

²⁹ Incluso se registra una geografía *prospectiva* de marcado toque «regional». Vid. P. DEFFONTAINES y M. J. B. DELAMARRE: «Una Géographie prospective», en *Géographie Universelle Larousse*, tomo III, 1960, págs. 364-368 (donde se habla de los «grandes conjuntos de solidaridad», etc.).

³⁰ Vid. *Le Monde*, 7 agosto 1959, pág. 7.

mundial reposando sobre la autoridad de la Ley. Del mismo modo, Robert Strausz-Hupé sostiene que «la unidad atlántica es un paso indispensable hacia un Orden mundial unitario»³¹.

Es la directriz mantenedora de una estructura *institucional corporativa internacional*, a base de grupos de familia³² ligados por vínculos de sangre, pensamiento y fe.

Veamos cómo ha argumentado uno de los seguidores de esta optimista filosofía, el profesor M. Amadeo. Para este argentino, la crisis del Estado nacional no parece conducir a la dictadura universal de una superpotencia, que impondría violentamente sus propias consignas. *Ni el imperialismo económico, ni el imperialismo ideológico, ni el imperialismo político ni el imperialismo técnico ganarán al mundo*, asegura Amadeo. Y da los motivos. En primer lugar, porque son antijustos y antinaturales, y esto sería ya razón suficiente. En segundo lugar, porque no han sabido establecer un orden estable de vida común. Hubo primero siete grandes; después, cinco; luego, tres. Ahora son dos; *pronto no habrá ninguno*. Ha llegado la hora de la pluralidad, el tiempo de las agrupaciones regionales con un carácter predominantemente *espiritual y auténtico* (la condición esencial del regionalismo preconizado)³³.

Pues bien, el *papel de cuerpos intermedios* lo desempeñarán con la máxima eficacia las comunidades culturales regionales.

Adviértase cómo ideas, técnicas y modos de vida se difunden a escala planetaria. Y he aquí que estas influencias exteriores se superponen a las culturas tradicionales, provocando en muchos países rupturas y crisis. *Lo que está en juego es la permanencia de las comunidades culturales*. Estas, en el pasado, exhibían un toque inorgánico, pudiendo adaptarse a una división de las instituciones y de las comunidades políticas. Hoy hay razones para organizarse en un mundo donde las ideas y las técnicas se difunden con una gran amplitud, en un mundo donde se hace sentir la influencia de grandes

³¹ Vid. HERTER: *Toward and Atlantic Community*, Nueva York, Harper & Row, 1963, y «Strausz-Hupé Urges Atlantic Union», *Freedom & Union*, Washington, abril 1966, página 5.

³² Cons. esta idea en el discurso de MARTÍN ARTAJO, el 6 de octubre de 1947, en Huelva, y el discurso de PERÓN en el Día de la Raza del mismo año, en homenaje cervantino. Resaltamos la semejanza de conceptos de ambas piezas oratorias.

³³ Cons. M. AMADEO: «La transformación de la vida internacional», *Actas del Primer Congreso H.-L.-A. de Derecho Internacional*, Madrid, II, págs. 59 y sigs.

potencias nuevas, en un mundo donde pueblos tenidos hasta nuestros días como algo desdeñable afirman su personalidad, en un mundo donde la civilización técnica ejerce un efecto de nivelamiento...

Pues bien; en ese mundo, los hombres—los hombres conscientes, se entiende—de cada grupo cultural descubren que sus maneras de pensar, de sentir y de vivir no son establecidas de una vez para siempre, sino que deben encontrar su sitio en un conjunto más vasto. Ellas no quieren dejarse absorber por lo foráneo y tratan de adaptarse, según su *línea propia*, a las condiciones de la civilización moderna. Tales preocupaciones justifican el establecimiento de vínculos más estrechos entre países vecinos y la constitución de estructuras regionales en cuyo cuadro los caracteres de cada cultura podrán mantenerse mejor y desarrollarse.

Por lo demás, el papel de *lubricación* de esas comunidades hemos de entenderlo en el sentido de una *democratización de la colectividad internacional*. Empresa a llevar a cabo en dos clases de órdenes: a) Salvaguardando y promoviendo con mayor eficacia que en el solo marco estatal el bien común de grupos de personas más amplios que los Estados-naciones, pero sin formar más que una parte de la Humanidad; y b) Constituyendo—aun con el posible inconveniente de inclinarse hacia un particularismo—un elemento de equilibrio mundial, ayudando a cada pueblo al desarrollo de todas sus virtualidades y evitando que la estructuración del conjunto mundial se encontrara enormemente obstaculizada por falta de escalones intermedios o cayera en la vía de un totalitarismo planetario.

IV

CONCLUSIÓN. LAS EXIGENCIAS DEL BINOMIO UNIVERSALISMO-REGIONALISMO

Lo interesante es que en los recientes escritos de los comentaristas del futuro de la O. N. U., el regionalismo ocupa un relevante lugar: *la acción de las Naciones Unidas debe modelarse sobre las necesidades de cada región*. Es un problema de descentralización que responde a las necesidades no sólo administrativas, sino también políticas. Y he aquí que, ya se trate de operaciones para el mantenimiento de la paz o de la asistencia económica y técnica, la tendencia a la regionalización cada vez se afirma más. En clara

armonía con el universalismo de la O. N. U., a ésta correspondería el control de las organizaciones regionales—a las cuales delegaría una parte de sus poderes y daría medios financieros—, de forma que no se transformasen en bloques y rompiesen la unidad de la Comunidad mundial. Incluso se dice que este regionalismo aportaría una contribución—quizá decisiva—a la limitación de la *guerra fría* ³⁴.

El papel de los organismos regionales era situado adecuadamente por U Thant ante la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa, el 3 de mayo de 1966: en los últimos años se ha llegado más netamente a la apreciación de que las organizaciones regionales más sirven de complemento de la organización mundial que de sustituto de ella.

En suma, hemos de reconocer con Padelford y Lincoln que «*no hay contradicción entre el universalismo y el regionalismo*». «Ninguno de los dos es un principio exclusivo. En el imperfecto mundo político del presente, ambos tienen que *desempeñar un papel*». El mismo aliento parece latir en un trabajo de A. H. Feller al oponerse a quienes creen que habrá un momento en el cual la Humanidad llegará a tener que escoger entre la Comunidad universal y la Comunidad regional ³⁵.

En fin, como ha indicado el Secretario canadiense de Estado para los Asuntos Exteriores—el 17 de noviembre de 1965—, «*las Naciones Unidas y las organizaciones regionales tienen papeles complementarios*».

Y no deje de pensarse en que, aun en el caso de llegarse al establecimiento de un Orden jurídico internacional—implicando un desarme universal y completo, pero no poniendo fin, desde luego, a las diferencias y a los conflictos—, sería perfectamente posible realizar—como ha afirmado el doctor Joseph Luns, ministro de Asuntos Exteriores de Luxemburgo—«una cooperación política, económica y cultural entre *países con concepciones análogas*» ³⁶.

Con esto nos encontramos ya en el umbral de la tremenda cuestión del Orden internacional del porvenir. Pero eso es ya otro asunto...

LEANDRO RUBIO GARCIA.

³⁴ Vid. Jean SCHWOEBEL: «La crise constitutionnelle de l'O. N. U.», *Le Monde*, 25 de febrero de 1965, pág. 3.

³⁵ *Las Naciones Unidas y la Comunidad universal*, Barcelona, Galileo, 1957, páginas 123-124.

³⁶ Vid. «Vers un ordre juridique international», *Nouvelles de l'O. T. A. N.*, mayo de 1964, pág. 3.