

GRUPOS DE PRESION EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES

El nuevo lugar que ocupan los grupos organizados en las relaciones internacionales constituye un desenvolvimiento reciente que merece un estudio sistemático.

Durante más de trescientos años el rasgo dominante en las relaciones internacionales ha sido el sistema del Estado nacional. El principal medio para conducir las relaciones entre los Estados ha sido la diplomacia, entendida en el sentido convencional. El nacionalismo se ha convertido en el sentimiento de lealtad más fuerte y más ampliamente extendido entre todos los pueblos del mundo. Ahora bien, desde 1945, más de un siglo de crecimiento de organizaciones no-gubernamentales ha logrado reconocimiento en las organizaciones *inter*-gubernamentales de la postguerra. Así, pues, la diplomacia «privada» sirve de complemento a la diplomacia tradicional, unas veces complicándola y otras ayudándola. El nacionalismo ha sido afectado de dos modos: se ha fortalecido en los Estados recién independientes y en los territorios dependientes, en tanto que en los Estados ya formados encuentra una contrafuerza en el espíritu internacionalista de los grupos de presión.

Este artículo investiga, de manera preliminar, el nuevo desarrollo de los grupos de presión en las relaciones internacionales. En nuestra opinión, «... todas las sociedades modernas están formadas de una abigarrada serie de grupos sociales» (1). De aquí que concedamos menos importancia a las relaciones intergubernamentales y acentuamos la de las relaciones internacionales configuradas por estos grupos sociales que operan internacionalmente.

La expresión «relaciones internacionales» se empleará para re-

(1) MAX BELOFF: *Foreign Policy and the Democratic Process*, Baltimore, The John Hopkins Press, 1955, pág. 17.

ferirnos no sólo a los contactos entre Gobiernos (relaciones intergubernamentales), sino también para los que existen entre Gobiernos y otras entidades, tales como los grupos sociales y las organizaciones privadas, las Iglesias y las corporaciones. Nos sentimos justificados al definirla así porque no se ha llegado a un acuerdo sobre la terminología (2). Por grupos de presión queremos decir no tanto masas diferenciadas de hombres cuanto la actividad colectiva de los hombres formando grupos, esto es, las organizaciones de masas decididas a actuar para influir en la política. El principal género de actividad de que nos ocuparemos será la influencia de la organización internacional no-gubernamental (INGO), a la que definen las Naciones Unidas como «organización internacional que no se halla establecida por un acuerdo entre Gobiernos».

Al enfocar este campo tan inexplorado no nos guiamos por ninguna preconcepción determinada, sino más bien por la convicción de que toda actividad gubernamental es política y de que, internacionalmente, el área de actividad privada que no es política decrece en la actualidad cada vez más.

Es decir, las relaciones intergubernamentales no sólo poseen aspectos políticos, sino que se pueden describir con toda propiedad como políticas, prescindiendo de cómo se designen: económicas, sociales, psicológicas o ideológicas. Por último, constantemente nos estamos dando cuenta de la grave verdad de que no se dispone de técnicas para estudiar las relaciones internacionales comparables a las que existen en las ciencias naturales (3). Por esta razón procedemos con dificultades peculiares, ya que al ocuparse de política, como se cuenta que dijo Einstein, nos enfrentamos con un tema mucho más difícil que la física (4).

(2) Algunos escritores británicos y otros de habla inglesa parecen preferir la expresión «asuntos internacionales». En Estados Unidos, por lo visto, gusta más decir «relaciones internacionales».

(3) J. ROBERT OPPENHEIMER: *The Open Door*, New York, Simon and Schuster, Inc., 1955, págs. 100-101.

(4) Dicho por GRENVILLE CLARK en una carta a *The New York Times* de 20 de abril de 1955.

GRUPOS DE PRESIÓN EN LA RELACIONES INTER-GUBERNAMENTALES

Las camarillas políticas están muy bien establecidas tanto en los escaños de los Parlamentos como en las organizaciones inter-gubernamentales.

Durante muchos años las Iglesias, los negocios y los movimientos sociales desempeñaron una función activa en la política mundial. La organización internacional no-gubernamental más antigua del mundo, probablemente, la Iglesia católica romana, es un ejemplo que ilustra la larga historia de la participación eclesiástica en los asuntos inter-gubernamentales. En efecto, las Naciones Unidas y el Comité inter-gubernamental para la Emigración Europea la han tratado como a un Gobierno, y en alguna de sus asambleas el representante del Vaticano se ha sentado en plano de igualdad con los representantes gubernamentales. Igualmente, el mundo sionista y el mundo protestante han ocupado puestos en varias organizaciones inter-gubernamentales, el primero antes y después de la creación de Israel en 1948, y el último, a través del Consejo Mundial de Iglesias, en años recientes. Del mismo modo, representantes de empresas de negocios han actuado durante mucho tiempo fuera de las fronteras nacionales, entre otras razones, para unir los esfuerzos de sus miembros al tratar con Gobierno y organizaciones inter-gubernamentales. La Cámara Internacional de Comercio, fundada en 1919, ha aumentado sus actividades semipolíticas y en la actualidad está en íntimo contacto con las Naciones Unidas.

Como movimiento social organizado, el trabajo internacional tiene un historia todavía más larga y ha tenido una parte más activa en la política internacional. La Organización Internacional del Trabajo (O. I. T.) debe su existencia al poder persuasivo del norteamericano Samuel Gompers, quien, junto con otros líderes de los Gobiernos aliados y asociados, solicitó, con éxito, de los constructores de la paz en 1919 que ayudaran a su creación con el tratado de paz con Alemania. Detrás de su creación había todo un esfuerzo de cien años para erigir un sistema de cooperación internacional que mejorara las condiciones económicas y sociales. La O. I. T. es única. Fundada en la convicción de que la paz sólo se puede obtener mediante la justicia social, es la única organización internacional que opera sobre un principio tripartito, esto es, que tiene re-

presentación laboral, patronal y gubernamental en la conferencia y en el Consejo ejecutivo (cuerpo de Gobierno).

La Iglesia, los negocios y los grupos de trabajo organizados internacionalmente constituyen sólo unos cuantos de los que, hablando con precisión, se pueden llamar grupos de presión. Se han organizado y actúan centenares, resto de las casi dos mil organizaciones inter-gubernamentales fundadas desde 1815 (5). El análisis de estos grupos no-oficiales mostraría probablemente que la mayoría, si no todos, fueron creados con objeto de influir en la política, y de aquí que se les pueda llamar con toda propiedad grupos de presión. Clasificar es siempre una labor más o menos arbitraria, y de ahí que probablemente sea una pérdida de tiempo discutir dónde hay que situar a un grupo internacional determinado. Ciertamente el movimiento comunista internacional intenta influir en la política, pero apenas está justificado denominarlo grupo de presión. Sin embargo, partes del movimiento son grupos de presión, por ejemplo, la Federación Mundial de las «Trade Unions» y la Federación Mundial de la Juventud Democrática. En materia de definición y clasificación queda por hacer mucho trabajo. Estaría igualmente injustificado considerar a los secretariados de las organizaciones inter-gubernamentales como grupos de presión; pero, no obstante, también aquí la acción de tales secretariados o de los miembros individuales se extiende en grado variable a la esfera de influencia de la política. La Alianza Cooperadora Internacional, Federación Mundial de Asociaciones de las Naciones Unidas, la Liga Internacional de los Derechos del Hombre y la Federación Internacional de Productores Agrícolas, enumerando sólo unas pocas, caen dentro del ámbito de esta investigación, así como los menos bien conocidos, pero probablemente más influyentes grupos, tales como los promotores de la Declaración de la Unidad Atlántica.

GRUPOS DE PRESIÓN EN EL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS

En la Carta de las Naciones Unidas se han tenido en cuenta formalmente a los grupos sociales, económicos y otros, la realización de cuyos objetivos exige una acción gubernamental. En 1945

(5) *The 1978 International Organizations founded since the Congress of Vienna, Bruselas, Unión de Asociaciones Internacionales, 1957.*

el Departamento de Estado de los Estados Unidos reconoció a los grupos nacionales al designar a sus representantes consejeros en la Delegación de Estados Unidos en la Conferencia de San Francisco, que celebraron las Naciones Unidas sobre Organización Internacional. La Conferencia misma incluyó en la Carta un artículo (71) autorizando al Consejo Económico y Social (ECOSOC) a «llevar a cabo acuerdos adecuados para celebrar consultas con organizaciones no-gubernamentales sobre asuntos de su competencia».

En 1946 y también en 1950 la ECOSOC hizo los preparativos para la consulta, incluyendo el procedimiento a seguir y el sentido del estado consultivo. Actuando a través de un Comité de organizaciones no-gubernamentales, la ECOSOC decidió a qué grupos solicitantes se les concedería estado consultivo y a cuál categoría de las dos (A y B), o al Registro, quedarían asignados. La categoría A incluye a las organizaciones de esfera de acción mundial y que se ocupan de muchos de los asuntos de la competencia del Consejo; la categoría B comprende organizaciones de esfera de acción menos amplia y que se ocupan sólo de algunos de los asuntos de la competencia de la ECOSOC; el Registro, mantenido por el Secretariado, incluye organizaciones de carácter más especializado que las de las categorías A y B y para las que una consulta *ad hoc* es más apropiada que un continuo estado consultivo. En 1956 había diez organizaciones en la categoría A (6), 111 en la categoría B y 171 en el Registro (7).

(6) Cámara de Comercio Internacional, Confederación Internacional de «Trade Unions» libres, Alianza Internacional de Cooperación, Federación Internacional de Productores Agrícolas, Federación Cristiana Internacional de «Trade Unions», Organización Internacional de Patronos, Unión Interparlamentaria, Federación Mundial de «Trade Unions», Federación Mundial de Asociaciones de las Naciones Unidas, y Asociación Mundial de Veteranos.

(7) Las organizaciones internacionales no-gubernamentales comprendidas en la categoría A pueden proponer temas para el Orden del día provisional del Consejo y de sus Comisiones, hacer declaraciones orales sobre asuntos del Orden del día del Consejo y someter a éste escritos que no excedan de dos mil palabras. Las organizaciones de la categoría B también pueden someter al Consejo informes escritos que no excedan de quinientas palabras. Las organizaciones incluidas en las categorías A y B pueden proponer declaraciones escritas que no excedan de dos mil palabras a las Comisiones del Consejo; las organizaciones de la categoría B pueden ser escuchadas por el Comité de la ECOSOC de Organizaciones no-gubernamentales. Además, las organizaciones en estado consultivo están autori-

La parte formal de la relación entre las Naciones Unidas y la INGO es la parte menos importante. Más importante es la parte no formal. Las oportunidades disponibles a los grupos internacionales para influir en las organizaciones gubernamentales e intergubernamentales han sido captadas por los grupos en la mayoría de los campos: de negocios y finanzas, comunicaciones, transportes y viajes; trabajo, agricultura; artes y ciencias; Prensa; educación; religión y bienestar social; deportes; Derecho internacional y decisiones legales sobre disputas y prosecución de la paz. Los géneros de influencia actúan desde la expresión de opiniones hasta las amenazas; los efectos, desde propuestas sin éxito a los Gobiernos para actuar internacionalmente hasta el establecimiento de nuevos Estados. Empleando las oportunidades creadas por el estado consultivo, la influencia de los grupos ha sobrepasado el propósito original del estado consultivo: la propuesta de opiniones a la ECOSOC. En tanto que es cierto que las disposiciones consultivas «avanzan aumentando las oportunidades de la INGO en la presentación de los puntos de vista que les fueron concedidas a tales grupos por sus Gobiernos (8), los resultados logrados por la influencia ejercida son mayores de lo que incluso podría sugerir esta conclusión. Las relaciones internacionales han sido afectadas en aspectos más significativos: por la creación de nuevos Estados, tales como Israel; por la creación de normas internacionales que tienen tanta autoridad como si hubieran sido creadas mediante acción gubernamental; por proporcionar la base para gran parte de la legislación internacional existente; por la convocatoria de muchas conferencias internacionales; por convencer a los Gobiernos para ratificar convenciones internacionales y promulgar la legislación interna necesaria, y por la acción inter-gubernamental que ha de investigarse aún sistemáticamente y de la que son responsables estos grupos. Estas son algunas de las realizaciones más significativas (9). Es evidente

zadas para que sus representantes asistan a reuniones públicas del Consejo y de sus Comisiones, reciban documentos del Consejo, consulten al Secretariado, y reciban y contesten a los cuestionarios enviados por el Secretariado.

(8) LYMAN C. WHITE: *International Nongovernmental Organizations Their Purpose, Methods and Accomplishments*. New Brunswick, Rutgers University Press, 1951, pág. 258.

(9) Para detalles, véase WHITE: *Op. cit.*, págs. 13-14, 10-11. Tam-

que continuar sin advertir la existencia de, o ignorar a, las organizaciones no-gubernamentales y a otros interesantes grupos de las Naciones Unidas es arriesgarse a confundir la forma con la sustancia de las relaciones internacionales.

GRUPOS ESTIMULADOS POR LA AUTORIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS PARA RECIBIR PETICIONES

Como resultado de la autoridad concedida a la Asamblea General de las Naciones Unidas y al Consejo de Fideicomisos ha sido estimulado el crecimiento de los grupos de presión en los mandatos de las Naciones Unidas y en otros territorios dependientes. Las peticiones recibidas proceden de grupos con nombres muy variados: conferencias, congresos, asociaciones, consejos, comisiones, uniones, ligas, comités y tribus, así como también de individuos.

La profunda verdad de que el que tengan sentido los derechos depende de los procedimientos empleados para invocarlos, se halla bien ilustrada por los procedimientos adoptados en la resolución sobre solicitudes en las Naciones Unidas. Según la Carta (artículo 87 b), la Asamblea General y, bajo su autoridad, el Consejo de Fideicomisos pueden aceptar peticiones y examinarlas, consultándolas con la autoridad administrativa. En cuanto que esta autoridad es permisiva pero no imperativa, el Consejo de Fideicomisos, desde sus comienzos, se ha considerado en la obligación de recibir peticiones. No obstante, el Consejo las examina, consultándolas con los Gobiernos administradores. El reglamento del Consejo aclara que las solicitudes se deben dirigir a los Gobiernos directamente, que no puede completarse el derecho de petición compareciendo ante el Consejo para declarar oralmente (aunque el Consejo puede conceder este privilegio), que a los autores de solicitudes confidenciales se les debe advertir que todas las peticiones deben enviarse a las autoridades administrativas, que las solicitudes muy voluminosas debe ser resumidas por el Secretariado y que a las peticiones anónimas no se les debe dar curso a menos de que las apruebe el Consejo.

Además, el derecho de petición asume todo su sentido sólo si,

bién H. R. JACOBSON: «Labor, the UN, and the Cold War», en *International Organization*, vol. XI, núm. 1, 1957, págs. 55-67.

y cuando el Consejo de Fideicomisos, recibe la solicitud. Las autoridades administrativas no deben retrasar el envío de las solicitudes al Consejo. Aunque estas autoridades tienen derecho a hacer observaciones, el Consejo les rogó en 1951 que dieran curso a las solicitudes no después de los dos meses de su recepción, que facilitaran observaciones al Consejo por lo menos catorce días antes de la sesión en que tenían que considerarse, y que ofrecieran informes especiales cuando se les pidiera sobre las recomendaciones del Consejo respecto a determinadas peticiones.

Para sistematizar la recepción y el examen de las solicitudes, la Asamblea General y el Consejo de Fideicomisos crearon organismos. En el Cuarto Comité de la Asamblea, establecido en su primera sesión de 1946 para ocuparse del sistema de fideicomiso y los asuntos relacionados con la declaración sobre territorios dependientes (capítulo XI de la Carta), pueden tener representación todos los miembros de las Naciones Unidas. En el Comité de solicitudes permanentes del Consejo, creado a petición de la Asamblea en 1952, después de que el Consejo hizo experimentos durante tres años con comités creados *ad hoc*, estuvieron representados seis miembros del Consejo. Aunque el Consejo de Fideicomisos es uno de los principales órganos de las Naciones Unidas, y aunque en la práctica tiene gran autonomía, sin embargo, según los términos de la Carta, actúa bajo supervisión de la Asamblea General, supervisión ejercida en su mayor parte a través del Cuarto Comité de la Asamblea.

No es sorprendente que los años siguientes a la creación de las Naciones Unidas hayan contemplado un resurgimiento de los grupos administrados y de los territorios dependientes. Entre los objetivos básicos del sistema de fideicomisos se hallan el fomento del avance político de los habitantes hacia el autogobierno o la independencia y el estímulo por el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales para todos. Los Gobiernos que administran territorios en fideicomiso, así como los miembros de las Naciones Unidas que administran territorios «cuyos pueblos no han alcanzado todavía un autogobierno en gran escala», deben mantener sus responsabilidades, según la Carta, de acuerdo con estos objetivos básicos. Los Gobiernos administradores poseen una larga tradición de liberalismo e individualismo, uno de cuyos rasgos centrales es el derecho que tienen los individuos a hacer peticiones al Gobierno solicitando la reparación de injusticias. Así, pues, in-

cluir en la Carta el derecho de criticar a la administración y pedir más autogobierno era invitar a los habitantes de los territorios dependientes, individualmente y en grupos, a hacer un completo uso de este derecho histórico en una democracia. Del mismo modo que la Carta concedió a las organizaciones no-gubernamentales internacionales mayores oportunidades que a los Gobiernos para que expusieran sus opiniones en un forum mundial, igualmente la Carta ha concedido un reconocimiento mayor a los individuos y grupos en los territorios dependientes que en los Estados independientes para exigir reparación a sus agravios.

El Consejo de Fideicomisos ha considerado solicitudes en gran número y en una gran variedad. En 1956 el Consejo examinó 432 solicitudes, 159 de carácter general y 273 de carácter específico. En su sesión de 1953 había en su agenda 395 peticiones de individuos y grupos. Las misiones creadas por el Consejo para visitar territorios bajo mandato recibieron comunicaciones en número todavía mayor. La misión que visitó los territorios bajo mandato del Africa Occidental en el año 1952 recibió 4.235 comunicaciones distintas de organizaciones e individuos. Algunas de éstas fueron con objeto de informar a la propia misión; muchas eran solicitudes que se enviaban al Consejo para su examen.

Las comunicaciones recibidas por el Consejo y sus misiones visitantes abarcan muchos temas. De las 176 peticiones escritas que tuvo el Consejo en agenda en la 14 sesión de 1954 había 41 sobre la Somalia bajo administración italiana, de las cuales cuatro eran de carácter general; 29 sobre el Camerún, bajo administración francesa, de las cuales 13 se referían a cuestiones políticas y administrativas y cuatro a cuestiones laborales; 21 peticiones escritas sobre el problema de la unificación de Togo; también otra de determinado carácter sobre el Togo administrado por los británicos y 22 sobre Togo bajo administración francesa, ocho de las cuales surgieron de un congreso celebrado por los partidos políticos *Comité de Unité du Togoland* y *Juventu*; una petición sobre la Nueva Guinea, bajo administración australiana; otra procedía de la Liga Internacional de los Derechos del Hombre, Comité de Ruanda Urundi, sobre territorios bajo mandato en general. Proponía que los solicitantes deberían ser informados, antes de que se examinaran sus solicitudes, de las observaciones hechas por la autoridad administradora interesada. Como réplica, el Consejo reafirmó el principio de que se procuraría la máxima salvaguardia y recordaba

a los solicitantes que eran libres de comentar las observaciones de la autoridad administradora y que podían someter una nueva solicitud.

De vez en cuando la Asamblea General y sus comités más importantes reciben escritos de exposición de injusticias. El caso para la unificación de la tribu Ewe en el *Togoland* francés e inglés fue presentado verbalmente al Cuarto Comité de la Asamblea durante las Asambleas séptima, octava y posteriores por los representantes de la *All Ewe Conference*, *The Joint Togoland Conference*, el *Parti Togolais du progres* y la *Union des chefs et des populations du Nord Togo*. De este modo, entre otros, se presionó a los Gobiernos británico y francés para que repararan la injusticia, culminando finalmente en un plebiscito celebrado en 1956, que tuvo como resultado la unión de los dos territorios a la antigua colonia inglesa de Costa de Oro y la creación en 1957 del Estado independiente de Ghana.

Las tribus de *Reverend Michael Scott the Herero*, Nama, y *Berg-Damara*, del Africa Sudoriental, han tenido desde 1949 un representante para defender verbalmente su caso ante el Cuarto Comité de la Asamblea. El Comité ha escuchado al propio reverendo Scott exigir el derecho que tiene el pueblo de Africa Sudoriental a presentar su caso ante las Naciones Unidas, a que se le devuelvan sus tierras y a que el territorio pase a tener la condición de fideicomiso. El Cuarto Comité ha concedido también el que se escuche verbalmente una petición respecto a la disputa por el territorio Wa-Maru, en Tanganica, y ha escuchado peticiones del Camerún bajo administración francesa y de la Somalia bajo administración italiana.

Se ha intentado también conseguir que los Gobiernos que administran territorios en fideicomiso admitan representantes de las poblaciones nativas en las delegaciones del Consejo de Fideicomisos. El Consejo, apoyado por la Asamblea, adoptó una resolución en este sentido, pero finalmente fracasó su adopción cuando el Consejo de Fideicomisos volvió a considerarla en 1954.

Las Naciones Unidas han considerado también la inclusión de un derecho garantizando las solicitudes de individuos y de grupos. En la cuarta sesión de la Asamblea General se propuso que se incluyera este tema en la agenda, pero se decidió, por último, que no se discutiera. En la Comisión de Derechos Humanos del Consejo Económico y Social se propuso, y se debatió, un artículo es-

tableciendo el derecho de petición como derecho humano fundamental, pero fracasó su inclusión en el proyecto de convenio sobre derechos humanos. Posteriormente, el Tercer Comité de la Asamblea General discutió, pero no votó, un proyecto de resolución propuesto por Egipto, Guatemala, Filipinas y Uruguay, pidiendo que la Comisión de Derechos Humanos incluyera en el proyecto de convenio provisiones que reconocieron el derecho de petición de toda persona natural, de todo cuerpo de individuos debidamente constituido y de toda organización internacional no-gubernamental. En vez de ello, el proyecto de resolución y la copia del debate fueron enviados a la Comisión de Derechos Humanos.

FOMENTO DE LAS NACIONES UNIDAS POR MEDIO DE LAS ORGANIZACIONES NO-GUBERNAMENTALES

El empleo de las organizaciones no-gubernamentales para aumentar la comprensión pública de las Naciones Unidas constituye una actividad mutuamente ventajosa para ambas. En la dirección de la Asamblea General el Departamento de Información Pública del Secretariado de las Naciones Unidas lleva a cabo programas de información pública en todas las partes del mundo. En muchos países miembros hay organismos que colaboran íntimamente con los grupos de presión locales para fomentarlos y ayudarles como canales de información pública sobre las Naciones Unidas. Se celebran conferencias regionales a intervalos irregulares. Una de ellas tuvo lugar en el sudeste de Asia en 1950. Asistieron representantes de organizaciones no-gubernamentales de Australia, Burma, la India, Nueva Zelanda, Pakistán, Tailandia y Filipinas. Se aprobaron más de treinta resoluciones sobre muchas fases de información pública, por ejemplo, acerca de la obtención de ayuda económica para crear comités de información pública nacional y formar una organización internacional compuesta por tales comités; emplear movimientos juveniles para apoyar la labor de las Naciones Unidas, y organizaciones no-gubernamentales para propagar los estudios hechos por la Comisión Económica de las Naciones Unidas sobre Asia y el Lejano Oriente, y urgir a los Gobiernos a que hagan completo uso de las facilidades ofrecidas mediante el programa de asistencia técnica de las Naciones Unidas para el desarrollo económico de las áreas subdesarrolladas.

LA IDEA DE LA COMISIÓN DE LA UNESCO NO SE ADOPTÓ
EN TODAS PARTES

En la Carta de la Organización Cultural para la Ciencia y la Educación, de las Naciones Unidas (UNESCO), figura una provisión autorizando una clase de relación distinta al estado consultivo autorizado por la Carta de las Naciones Unidas. Se estimula a los Gobiernos miembros a establecer comisiones nacionales compuestas de representantes de grupos de educación, ciencia y cultura.

El origen del impulso que ocasionó la inclusión de este artículo en la Carta de la UNESCO es oscuro. Quizá surgió en organismos muy vinculados al Departamento de Estado de los Estados Unidos y a determinados de los grupos norteamericanos interesados. De cualquier modo, en casi la mitad de los setenta y tantos miembros de la UNESCO se han adoptado medidas para establecer comisiones nacionales, mediante estatuto o ejecutivamente. En tanto que lo que se pretende es que intervengan elementos democráticos en la elaboración de la política nacional, fortaleciendo así el apoyo popular, por lo menos en teoría, existen pocas barreras, si es que las hay, para que los mismos grupos representados en las comisiones nacionales extiendan su esfera de actividad para incluir las conferencias y los órganos de la UNESCO mismos.

Además, puesto que muchos de los grupos representados en las comisiones nacionales se hallan representados directa o indirectamente en grupos internacionales en estado consultivo con las Naciones Unidas, con la UNESCO, y con otros organismos especializados de las Naciones Unidas, las oportunidades para realizar una extensa política de camarilla son obvias.

La idea de las comisiones nacionales no se ha incluido en la carta de los organismos especializados —que no son la UNESCO— ni en la de las Naciones Unidas mismas. Incluso si la idea se originó en los Estados Unidos, no existen allí comisiones para las Naciones Unidas, para la Organización Mundial de la Salud o para la FAO. Tampoco existen para los organismos especializados en telecomunicaciones, meteorología, trabajo, inversiones de capital o estabilización de la moneda. En lo que respecta al trabajo, dada la base de organización tripartita de la O. I. T., la razón es obvia. El Congreso estableció una comisión oficial consultiva, con más influencia en la política que la comisión nacional de la UNESCO, al

aceptar ser miembro de las Naciones Unidas en el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo, y el Fondo Monetario Internacional. Las razones no eran tan claras para otros organismos especializados y para las Naciones Unidas mismas. Quizá se pensó que el campo estaba tomado por la UNESCO. Quizá el Departamento de Estado prefirió trabajar con, y a través de, grupos no-oficiales, más bien que oficiales, tal como la Asociación Norteamericana para las Naciones Unidas. En cualquier caso, el fracaso en extender la idea de comisión nacional a las Naciones Unidas y a otros organismos especializados no ha impedido la creación en los Estados Unidos de grupos nacionales para la salud, la alimentación y la agricultura. El Comité de Ciudadanos para la Organización Mundial de la Salud y para la FAO se hallan libres del sello que llevan las comisiones nacionales de la UNESCO, dándoles así una independencia respecto al Gobierno de que no gozan las comisiones nacionales para la UNESCO de los Estados Unidos, pero sin privarlas de los accesos a la *gobernación* de los Estados Unidos.

GRUPOS DE PRESIÓN DE «UN SOLO HOMBRE»

Además del impacto sobre la política internacional de las organizaciones colectivas existe también el impacto de las personas en cuanto individuos. Aunque evidentemente es difícil distinguir la influencia ejercida por una persona en su capacidad personal y en su capacidad representativa, hay ejemplos según los cuales parece que es más importante la última. Tal fué lo que ocurrió con el influyente miembro legislativo que concibió y condujo al éxito la Convención de Genocidio de la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948, y la influyente mujer que hizo igual para el Fondo de Niños de las Naciones Unidas ante el Congreso norteamericano.

Se puede citar otro ejemplo en los Estados Unidos: la política internacional y la política exterior fueron influenciadas profundamente, quizá decisivamente, por la secretaria ejecutiva de la Liga Internacional de Mujeres para la Paz y la Libertad. Hacia el año 1930 persuadió a Gerald P. Nye, entonces senador republicano por Dakota del Norte, de que las guerras internacionales eran causadas por los fabricantes de municiones y el comercio internacional de

armas (10). Como consecuencia, el Senado de los Estados Unidos, a propuesta de Nye, investigó la industria de municiones, todo lo cual tuvo como consecuencia la legislación sobre neutralidad que mantuvo a los Estados Unidos fuera de la guerra. Los efectos de esta legislación sobre la política internacional son hartamente conocidos para que necesitemos insistir en ello.

GRUPOS DE PRESIÓN INTERNACIONALES Y ORGANIZACIONES GUBERNAMENTALES INTERNACIONALES DESPUÉS DE 1948

Siguiendo al desencanto ocasionado por las Naciones Unidas como sistema de seguridad, especialmente en los Estados Unidos después de 1948, surgió una nueva red de organizaciones intergubernamentales, basada en gran parte en las dos ideas de ayuda mutua y regionalismo. Substituyendo, aunque no rechazando enteramente, la tácita premisa de gran poder de cooperación en que se funda la Carta de las Naciones Unidas, esta nueva constelación de organizaciones ha crecido hasta adquirir la misma impresionante forma que el Sistema de Naciones Unidas y, posiblemente, con más poder de ejecución o, al menos, se manifiesta más prometedora. Engloba organizaciones gubernamentales técnicas, tales como la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE), Unión Europea de Pagos (UEP), Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), Comunidad Europea de Energía Atómica (Euratom) y la Comunidad Económica Europea (Mercado Común). Deben añadirse a éstas organizaciones con una política más definida y mayor seguridad de orientación, como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (NATO), la Unión Occidental (el Pacto de Bruselas), la Unión Europea (Consejo de Europa y Asamblea Europea) y la abortada Comunidad Europea de Defensa (CED) (11).

(10) JOHN W. MOSLAND: «Pressure Groups and American Foreign Policy», en *Public Opinion Quarterly*, VI (primavera 1942), pág. 115.

(11) Surgen problemas de definición y clasificación. Empleando cuatro categorías para las organizaciones internacionales (Naciones Unidas, Organismos especializados, Organizaciones políticas y regionales, y otras Organizaciones funcionales), la revista trimestral norteamericana *International Organization*, sitúa a la OECE en la tercera categoría, mientras que aquí se considera como una organización técnica. Entre los adjetivos «téc-

¿Qué parte desempeñó, si es que lo hizo, la presión internacional originando o resistiendo esta segunda oleada de organizaciones intergubernamentales de la postguerra de la segunda guerra mundial? No se dispone de ninguna respuesta para esta vasta pregunta. Sólo existen datos fragmentarios. En Estados Unidos un Comité de Ciudadanos para el Plan Marshall proporcionó apoyo al Programa de Recuperación Europea (12). ¿Hubo alguna contrapartida en Europa que fomentara la OECE? Los grupos, tanto los organizados como los no-organizados, proporcionaron por lo menos algún estímulo y apoyaron a la Unión Europea (13). En el caso del Plan Schuman (CECA), las asociaciones sindicales francesas intentaron bloquear la ratificación, pero fracasaron (14). Cuando se disponga de más datos podrán ordenarse algunas generalizaciones.

Contamos con una respuesta algo más clara en el caso de la Conferencia Parlamentaria de la NATO. En apoyo de un proyecto de ley del Congreso norteamericano favoreciendo la unidad europea, un grupo de importantes ciudadanos norteamericanos venció la oposición del Departamento de Estado y obtuvo el apoyo del Congreso para que éste participara en la creación de una Conferencia Parlamentaria de la NATO. Se llamaron a sí mismos Padrinos norteamericanos de la Declaración de la Unidad Atlántica. Sus esfuerzos fueron paralelos y estuvieron coordinados con los de grupos parecidos de padrinos en otros ocho países de la NATO. Se logró un considerable éxito para sus esfuerzos con la creación de la Conferencia en 1955 y con las sesiones de los años 1956 y 1957. Pero su objetivo de lograr la celebración de una conferencia internacional (no-intergubernamental de parlamentarios no se ha

nico» y «funcional» se prefiere al primero, careciendo el último de sentido para «el hombre de la calle».

(12) Este grupo «realizó el mismo servicio que el Comité William Allen White hizo para la *Lend Lease Aid to the Allies* en la primera parte de la segunda guerra mundial». *United States Foreign Policy: Its Organization and Control*. Informe de un Grupo de Estudio de la Fundación Woodrow Wilson, Chairman William Elliot, New York, Columbia University Press, 1952, pág. 51. Véase también DONALD C. BLAISDELL: *American Democracy Under Pressure*, New York, The Ronald Press Company, 1957, pág. 169.

(13) KENNETH LINDSAY: *Towards A European Parliament*, Strasbourg, Council of Europe, 1958, especialmente las págs. 4-7, 71-72, 83, 99, 116.

(14) HENRY W. EHRMANN: «The French Trade Associations and the Ratification of the Schuman Plan», en *World Politics*, vol. VI, 1954, páginas 453-81.

conseguido aún, a pesar del éxito en obtener un puesto para la idea en el Orden del día del Consejo de la Nato en la sesión de enero de 1958.

El último ejemplo sugiere que una investigación coordinada en numerosos países revelaría una relación más íntima, entre los grupos internacionales y las evoluciones políticas y sociales actuales, de lo que generalmente se piensa. No se sabe si tal relación existe y si es así su naturaleza. Pudiera suceder que la relación aparentemente causal de este ejemplo sea atípica más bien que típica. Por otra parte, no debería suponerse sin una amplia investigación que tales ilustraciones deben limitarse a lo que descansa en un conocimiento personal y no-documentado. Por el contrario, está indicado un esfuerzo coordinado para probar la hipótesis de que hubo alguna clase de relación entre la inundación de organizaciones intergubernamentales que empezaron en esta década (1948-1958) y las aspiraciones y actividades de los grupos de presión internacionales. A este efecto se observó ya una decisión en primitivos períodos históricos (15). Parecía inverosímil que no fuera cierto en el período examinado, especialmente puesto que coincide al parecer con la amplia expansión, tanto geográfica como técnica, de la actividad en masa organizada para influir en la política de la vida internacional.

LAS SOCIEDADES MERCANTILES COMO GRUPOS DE PRESIÓN

¿Sería adecuado clasificar a las sociedades mercantiles privadas como grupos de presión internacionales cuando operan más allá de las fronteras de los países a que pertenecen? (16).

Esta pregunta suscita otras adicionales no sólo de definición, sino también de derecho, política y diplomática. Aunque ni el Derecho internacional ni el Derecho municipal reconocen la expresión «grupo de presión», y por esto no ayudan a la elaboración de una definición legal, no obstante debería contarse con una definición bastante amplia que incluyera a ambos, incluso aunque se reco-

(15) Arriba, págs. 6-7.

(16) Véase A. A. BERLE, Jr.: *The 20th Century Capitalist Revolution*, New York, Harcourt, Brace and Co., 1954, especialmente el capítulo IV. «The Modern Corporation in International Affairs», págs. 116-63.

nozca legalmente al uno, pero no al otro. Las sociedades mercantiles que operan internacionalmente están comprendidas bajo la ley municipal. Los grupos de presión internacionales no lo están. Sin embargo, las primeras hacen muchas de las mismas cosas y se comportan casi del mismo modo que los grupos de presión internacionales. La semejanza entre ambos es mucho más acentuada, considerada desde el punto de vista político y diplomático. Aquí es necesario reconocer la existencia de sociedades tanto públicas como privadas, industrias nacionalizadas y privadas, monopolios públicos y privados.

A diferencia del resto del mundo, los Estados Unidos no han monopolizado los medios de transporte y comunicación (excepto Correos). Tampoco ha nacionalizado la industria, especialmente la del petróleo y automóviles. Sin embargo, cuando la industria norteamericana de transportes y comunicaciones actúa en el extranjero mediante la forma corporativa de organización, la diferencia, diplomáticamente, entre ellas y sus contrapartidas de los otros países es más de forma que de fondo. En tanto que se determina si se les concede legalmente el tratamiento de nacionales, o de nación más favorecida, o cualquier otro, las sociedades de que se trata gozan del respaldo de sus Gobiernos en casi la misma medida que en aquellos casos en que el servicio se realiza como industria nacionalizada, monopolio del Gobierno o corporación pública. El efecto tampoco es muy diferente. La diplomacia y la política exterior dictada por las necesidades de un oligopolio gubernamentalmente sancionado del transporte aéreo, la prensa, el petróleo y las telecomunicaciones, por ejemplo, difiere poco de la diplomacia y de la política exterior de los países que han nacionalizado estas industrias o que las manejan a través de corporaciones públicas o monopolios gubernamentales.

Con un sistema mixto de empresa pública y privada, como ocurre en los Estados Unidos, el cabildeo no es siempre fácil para las sociedades privadas que operan con el extranjero. Si en las operaciones con el extranjero poseen la ventaja teórica de carecer de control gubernamental, esto es consecuencia, a veces, de una política insegura, de incapacidad para saber o averiguar en qué consiste la política, o por discriminación contra lo que se llama el interés nacional. Así, en 1957 determinadas compañías de transportes aéreos se creyeron defraudadas por el Departamento de Estado por haber concedido éste a una compañía australiana los

derechos de volar a través de los Estados Unidos. Se notificó a los transportistas que podían considerarse «autorizados a tener una firme declaración de la política a seguir por el Departamento de Estado para que en el futuro pudieran conducirse en sus cabildeos, y a sí mismas, con más inteligencia» (17).

EFFECTOS SOBRE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Existen dificultades al intentar medir los efectos de los grupos de presión internacionales sobre el sistema de Estados territoriales.

En primer lugar, hay dificultades de medición. Al intentar medir el impacto de una institución sobre otra intentamos algo para lo que no tenemos una unidad de medida convenida ni ninguna escala aceptada. Los grupos de presión poseen una influencia múltiple y de diferentes clases: personal y social, económica y política, moral y material, de persuasión y, a veces, de fuerza. Como estudiosos de política y Gobierno hemos de ponernos de acuerdo acerca de una unidad de influencia y de una escala, o escalas, con las que se puedan medir estas diferentes formas de influencia. A pesar de la designación de ciencia política con que se conoce nuestro campo de conocimiento, nos falta un acuerdo acerca de uno de los prerequisites de la ciencia: cuáles son los datos que buscamos.

Nos enfrentamos, también, con dificultades terminológicas. Debería lograrse un acuerdo sobre la definición de los términos «grupo de presión» y «sistema de Estado nacional» antes de emprender la tarea de determinar sistemáticamente el efecto del uno sobre el otro. En los Estados Unidos ha habido recientemente un renacimiento del interés por el concepto de grupo como método para el estudio de la política. Sin embargo, éste es sólo uno de los muchos métodos; ni incluso allí es universalmente aceptado por los científicos de la política, y además el concepto difiere del sentido que le dió su creador (18).

(17) EDWARD HUDSON: «Aviation: Route Issue», en *The New York Times*, 30 junio 1957.

(18) ARTHUR F. BENTLEY: *The Process of Government*, Indiana, The Principia Press of Illinois, 1949 (reimpresión), pág. 221.

Un inglés ha acuñado un término nuevo, lúcido y descriptivo «imperio anónimo» (19).

Es apto para nuestro propósito actual, al sugerir, como lo hace, el alcance e influjo, tanto extra-nacional como doméstico, ejercido por esta institución desconocida en el vocabulario tradicional de la política. Se observan dificultades de definición en el principio de una obra reciente sobre grupos de presión en Francia (20).

En 1957 se discutieron los grupos de interés en cuatro continentes en una reunión de mesa redonda celebrada bajo los auspicios de la Asociación Internacional de Ciencias Políticas, pero no se hizo ningún intento para llegar a un acuerdo sobre lo que significan los términos «interés» o «grupo de presión» (21).

Aunque no es esencial tener una definición universalmente aceptada, el trabajo científico se facilitaría con la adopción de una que lograra un uso muy extenso. Lo mismo se puede decir de la expresión «sistema del Estado nacional».

Se pueden mencionar otras dificultades. Cuando la disparidad respecto a la magnitud de las fuerzas implicadas es muy grande, es difícil mantener que discutimos cosas en un mismo marco de referencia. Por grande que pueda parecer la disparidad entre la amenaza o el empleo de la fuerza militar en el sistema del Estado nacional, y la actividad, fuerza o presión de los grupos en las políticas internacionales, la diferencia es más aparente que real. Las presiones ejercidas por Gobiernos sobre Gobiernos difieren de las ejercidas por los grupos de presión, no tanto cuantitativa como cualitativamente. O, más bien, las primeras, excepto en tiempos de conflicto armado, son presiones de amenazas, mientras que las fuerzas de los grupos de presión sobre los Gobiernos son palpables, presiones sentidas. Las primeras se materializan sólo cuando la diplomacia cede a la fuerza militar, las últimas son un factor siempre presente en la política y en el Gobierno. El propósito de ambos tipos de actividad es el sometimiento de toda voluntad de resistencia.

(19) S. E. FINER: *Anonymous Empire, A Study of the Lobby in Great Britain*. London. The Pall Mall Press Limited, 1958.

(20) JEAN MEYNAND: *Les Groupes de Pression en France*, Paris, Armand Colin, 1958, págs. 11-12.

(21) HENRY W. EHDRMANN (Ed.): *Interest Groups on Four Continents*, Pittsburgh. University of Pittsburgh Press. 1958.

LOS GRUPOS DE PRESIÓN, AUXILIARES EN LAS CONFERENCIAS
DIPLOMÁTICAS

Es difícil comprender la desgracia de los grupos de presión y de sus representantes en reconocer su ocupación. Las actividades de tales grupos en las Naciones Unidas y en otras organizaciones intergubernamentales pueden, a veces, cambiar, haciendo que éstas y el público en general se hallen más dispuestos a admitir que son auxiliares populares de las conferencias diplomáticas. En el sistema de las Naciones Unidas, así como en otras organizaciones intergubernamentales, los grupos de presión gozan de su nuevo y reconocido estado de consejeros, porque sus Gobiernos creen que sería deseable para el mundo concederles este estado y para tales grupos beneficiarse de él. Inyectar sangre nueva en la diplomacia tradicional estaría de acuerdo con la tendencia democrática de la época. De este modo, la sabiduría del pueblo se añadiría a la de sus Gobiernos en beneficio de ambos y del mundo en general. También puede hacerse aquélla más fácil reconociendo accesoriamente la función que desempeñan los grupos de presión en la política doméstica.

Efecto de haber formalizado la posición de los grupos de presión en la política internacional ha sido el convertir a la política exterior más en un reflejo de deseos populares y menos en la mayordomía de diplomáticos profesionales y de Gobiernos. Incluso después del período de la creación de organizaciones intergubernamentales al acabar la segunda guerra mundial, los Gobiernos aún mantenían la autoridad para adoptar decisiones en materia de política. Pero esta autoridad no es ya una provincia exclusiva de los Gobiernos. En grados variados las políticas exteriores se hallan influenciadas por los grupos de presión, especialmente por sus campañas de publicidad y propaganda, así como por las pacíficas tácticas parlamentarias. Igualmente, las acciones de las organizaciones intergubernamentales, que generalmente adoptan la forma de recomendaciones a los Gobiernos o que son producto de toma y daca en las negociaciones, están influenciadas por las oposiciones de organizaciones internacionales no-gubernamentales expresadas en los comités y en otros «forums» de organizaciones intergubernamentales: opiniones que les son accesibles como resultado de su estado consultivo, su acceso a los diplomáticos, su derecho de petición, su privi-

legio de hacer exposiciones verbales y otros recursos de las conferencias diplomáticas. Por definición, los grupos de presión intentan influir con sus actividades en las decisiones políticas. A diferencia de los partidos políticos, están orientados políticamente y no por las elecciones. Algunas veces el éxito es posible limitando su esfera de actividad a las legislaturas nacionales. Con más frecuencia se exige que ésta se amplíe para incluir también a las organizaciones intergubernamentales. En la medida en que se consigue el éxito en esta última, disminuye la autoridad exclusiva de los Gobiernos en las decisiones —la piedra de toque de la independencia soberana— y se altera el sistema del Estado nacional.

Otro modo de describir lo que sucede es observar la mezcla de política nacional e internacional con detrimento de la noción de soberanía y el derecho de un Estado o Gobierno para decidir políticamente, libres de toda interferencia externa. Un ejemplo lo constituye la eliminación, en 1957, de la posibilidad de que los Estados Unidos se separen de la OIT. La autoridad de los Estados Unidos para configurar su política y determinar su actitud, incluyendo el continuar siendo miembro de la OIT, es incuestionable, pero la autoridad formal y los órganos del Gobierno de los Estados Unidos que la ejercen son sólo parte del complejo de influencias que determinan la política norteamericana. En el proceso se mitigaron las tensiones entre los elementos satisfechos y los disidentes de los órganos de dirección y de opinión pública estadounidenses. Se respetaron cuestiones dentro del Gobierno de los Estados Unidos. Se resolvieron las funciones de las organizaciones nacionales e internacionales no-gubernamentales interesadas, especialmente de trabajo. Antes de que se renunciara a la amenaza de retirada, actuaban eficazmente estas influencias externas al Gobierno; la decisión de no dejar de ser miembro fué consecuencia, en cierto sentido, de las muchas fuerzas implicadas.

Como la democracia dirigida por el nacionalismo se ha adoptado como forma de gobierno por un número cada vez mayor de Estados nacionales, el pueblo exige, y los Gobiernos están de acuerdo en conceder, una mayor influencia popular en la elaboración y ejecución de la política exterior. Esto se puede decir tanto de los Estados bien establecidos como de los recién creados. Incluso esto es cierto en los Estados totalitarios o de partido único, puesto que en ellos hay que reconocer a la opinión pública como poseedora de una

influencia negativa, o por lo menos pasiva, en la política. La aparición de los grupos populares —diferentes del Estado y del Gobierno— como factor influyente, y a menudo determinante, en la elaboración de la política, constituye uno de los desarrollos políticos más importantes del siglo XX. En este desarrollo, el moderno grupo de presión, sea nacional o internacional en su esfera de programa y operaciones, es causa y efecto o, mejor, ejemplifica la teoría de la causación acumulativa (22). En cualquier caso, en un grado mayor o menor, que depende del país, los grupos de presión se reconocen ahora, junto con la opinión pública y la masa media, así como por los órganos formales de gobierno, como factores mayores en la formulación de la política exterior (23).

Una mayor participación popular en la formulación de la política exterior es un factor de complicación en un área en la cual la política exterior se halla tan íntimamente enlazada con la política de defensa. Incluso en los mejores tiempos no siempre ha sido fácil o posible mantener el principio democrático de la subordinación de la autoridad militar a la civil. En los tiempos modernos en que la seguridad exige una gran estrategia subordinada a una política exterior y defensiva, las relaciones entre las autoridades militares y civiles suscitan problemas que desconciertan con su complejidad al lego ciudadano y al experto administrador, a los servicios armados y a funcionarios elegidos juntamente. En efecto, «...dada la naturaleza de las armas y de la guerra moderna, el mayor aspecto institucional de todo el problema de la política exterior democrática se ha convertido en el de la relación entre los componentes civiles y militares del Gobierno» (24). Implicados en este «mayor aspecto institucional», y actuando sobre las relaciones entre industria-Gobierno y el aflujo del capital a la industria, son los grupos de presión, las firmas industriales e individuales, las asociaciones comerciales y de seguros, los grupos patrióticos y de

(22) G. MYRDAL: *An American Dilemma: The Negro Problem and Democracy*, 2 tomos, New York, Harper and Brothers, 1944, tomo II, páginas 1191-92.

(23) Por ejemplo, véase BERNARD C. COHEN: *The Political Process and Foreign Policy: «The Making of the Japanese Peace Settlement»*, Princeton. Princeton Univ. Press, 1957; también ROY C. MACRIDIS (Ed.): *Foreign Policy in World Politics*, Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall, 1958.

(24) BELOFF: *Op. cit.*, págs. 84-85.

veteranos los que se hallan estrechamente ligados, inmediata o remotamente, económicamente o de otra forma, a las decisiones políticas (25). Hay que probar la tendencia hacia una mayor democracia en la política exterior y en las organizaciones intergubernamentales. Al mismo tiempo no se deben pasar por alto los muchos problemas que acompañan a esta tendencia y a sus efectos sobre el Estado y sobre el sistema del Estado nacional.

Intentar apreciar la influencia de los grupos de presión internacionales es una tarea difícil (26). ¿Ha sido esta influencia constructiva o destructiva? Haciendo balance, ¿es actualmente buena o no? ¿Han constituido las conferencias diplomáticas con sus nuevos recursos democráticos una superación de la diplomacia de tipo tradicional en la conducta de las relaciones intergubernamentales? ¿Son los Gobiernos más humanos o menos, más observantes o menos de los derechos humanos que en tiempos pasados?

Es evidente que la respuesta que se dé a estas preguntas dependerá en gran parte de la opinión que se tenga sobre la naturaleza humana.

Es de suponer que la influencia de las organizaciones internacionales no-gubernamentales sobre las relaciones intergubernamentales, y por tanto sobre el sistema del Estado nacional, sea una influencia beneficiosa, porque resulta de la extensión de una parte de la democracia a la actuación de ese sistema. Con la teoría de que el remedio para los defectos de una democracia es más democracia, se ha supuesto que lo mejor es mayor participación popular en las relaciones internacionales. La voz del pueblo se oye con más claridad, con más sabiduría y menores disonancias en el nuevo papel que desempeña en las organizaciones internacionales no-gubernamentales, desarrollo que sólo deplorarán quienes no sean amigos de la democracia.

Aunque existen pocos datos objetivos disponibles, hay quienes concluyen que el efecto de las organizaciones internacionales no-

(25) Por ejemplo, en los Estados Unidos, la «Navy League», la «Air Force Association» y la «Association of the United States Army», en *The New York Times*, abril 9, 16, 18, 1958.

(26) Un plan para valorar a la INGO en las disciplinas de la educación, la ciencia y la cultura fué elaborado por la Unión de Asociaciones Internacionales de la UNESCO en 1955, pero no se ha llevado a cabo por razones de tipo económico.

gubernamentales sobre los asuntos internacionales ha sido estimulante y constructivo. A su tiempo, los primeros grupos no-oficiales que operaban en las relaciones internacionales fueron seguidos, en sus aspectos humanitarios y religiosos, por los del trabajo, la salud y la educación. En 1938 había más de un millar de tales organizaciones desinteresadas «envolviendo al mundo con una red de influencia» (27). En las Naciones Unidas el programa que más ha atraído la atención de las organizaciones internacionales no-gubernamentales ha sido el de la observancia de los derechos humanos. Luego, el programa sobre el bienestar social, que incluye materias tales como el bienestar del niño y de la familia, la prevención de la trata de blancas, la reforma penal, el problema de la vivienda y el nivel de vida. Otros campos en los cuales las organizaciones consultivas ayudaron a las Naciones Unidas en su labor son el mejoramiento de las comunicaciones y transportes internacionales, asistencia técnica y acción encaminada a mantener el pleno empleo y la estabilidad económica. Sus realizaciones son «mayores de lo que generalmente se cree. Olvidar el aspecto no-gubernamental de la organización internacional es olvidar el fundamento mismo de la vida internacional, así como el aspecto más estimulante y constructivo de los asuntos internacionales» (28).

Si se pudiera medir la influencia y estar de acuerdo en los tipos de apreciación, probablemente se hallaría que las organizaciones internacionales no-gubernamentales, en cuanto grupos de presión, moldeadores de la opinión pública y promotores de la comprensión internacional, no han sido fracasos totales ni éxitos completos, sino que han tenido y están teniendo ahora un efecto mixto sobre la forma y el fondo de las relaciones internacionales.

A veces el efecto es constructivo, en otras ocasiones es de un valor dudoso. Las relaciones internacionales, como los Gobiernos, revelan en los hombres lo mejor y lo peor. Los grupos de presión, puesto que tienden a aumentar los fines egoístas, tanto individuales como sociales, pueden agravar, más que mejorar, las relaciones entre Estados y pueblos. Los grupos de presión son como tábanos para los Gobiernos y sus delegaciones en las organizaciones inter-gubernamentales. En cuanto tal, un grupo puede servir como la

(27) WHITE: *Op. cit.*, pág. 7.

(28) WHITE: *Op. cit.*, pág. 16.

conciencia de su propio Gobierno, así como la de otro, en tanto que otro grupo es un vehículo de un crudo interés egoísta, o desprecia al interés común o, más verosímilmente, racionaliza su propio interés en términos del interés común. Debe afirmarse francamente que en una época en que la defensa del Estado nacional se halla en el pináculo de la jerarquía de los valores sociales, otros valores, más bajos en su rango, sufren un gran handicap, incluso aunque los defiendan grupos de presión bien organizados.

Una ilustración de este variado efecto de la influencia del grupo de presión la ofrece la experiencia norteamericana en las Naciones Unidas. Los grupos de presión norteamericanos se hallan entre los más influyentes del mundo, en los asuntos nacionales e internacionales. Algunos de los más importantes se manifiestan activamente en los campos de los derechos humanos y del bienestar social. Han contribuido a elaborar determinadas provisiones de la Carta en estos campos. En las Naciones Unidas estuvieron en la vanguardia del movimiento para poner al genocidio fuera de la ley y delinear y dar a luz un programa legalmente garantizado sobre la observancia de los derechos humanos en todo el mundo. Pero esta actividad ocasionó una contra-actividad por parte de otros grupos que intentaban enmendar la Constitución de Estados Unidos con objeto de disminuir la autoridad del Presidente en la conducción de las relaciones exteriores y aumentar la autoridad del Congreso, alterando de este modo la relación de poder que existe entre ellos. Aunque la propuesta enmienda Bricker no fué adoptada por el Congreso, el Presidente nunca obtuvo el consentimiento del Senado para la ratificación de la Convención del Genocidio. Además, fué tan fuerte la oposición suscitada por estos grupos al programa de Derechos Humanos de las Naciones Unidas que la política de jefatura previa sufrió una alteración drástica en 1953. En el celo de algunos grupos de presión para situar a Norteamérica a la vanguardia de un programa de las Naciones Unidas humano y liberal, se ocultaba la irritación de la que surgió la explosiva contra-ofensiva que puso fin al apoyo al programa por parte de los Estados Unidos.

EL FUTURO

En un mundo de estridentes nacionalismos, el futuro de los grupos de presión en las relaciones internacionales es dudoso. En los Estados independientes, estables, los grupos de presión y los procedimientos democráticos de que disponen (en la medida en que se usan) pueden considerarse como el subtítulo adecuado de los violentos medios de efectuar compromisos a que en tiempos pasados se llegaba recurriendo a la fuerza. En los territorios dependientes y en mandato de las Naciones Unidas, los grupos de presión son una influencia turbadora, tanto para la relación entre ellos y el Gobierno que mantiene la autoridad como para las Naciones Unidas y las otras organizaciones intergubernamentales interesadas. En los Estados que acaban de lograr la independencia es verosímil que ocurra lo primero unas veces y lo último otras.

Del mismo modo, en el aspecto internacional de los programas de los grupos de presión el efecto real es impredecible, pero es verosímil que aumente los sentimientos nacionalistas de los Gobiernos y de los pueblos y que dé efecto al mismo tiempo a determinados ideales y procedimientos democráticos. Algunos observadores creen que «... a medida que las organizaciones intergubernamentales aumenten sus actividades, las organizaciones internacionales no-gubernamentales serán aún más esenciales, especialmente como grupos de presión», y citan en su apoyo la experiencia norteamericana con los grupos de presión desde la década de 1930 (29). Otros, con gran experiencia en las Naciones Unidas, creen que en el futuro, como en el pasado, los Gobiernos continuarán prestando un servicio superficial al sistema consultivo para las organizaciones internacionales no-gubernamentales, pero que no sufrirán influencia alguna, a su vez, procedente de éstas.

No obstante, podemos estar seguros de ciertas cosas. Los grupos de presión activos en las relaciones internacionales no disminuirán en número o variedad. Si la experiencia es un guía, su efecto real sobre la política en las organizaciones intergubernamentales consistirá en ocasionar políticas inconsistentes, si no abortivas. En resumen, el contenido nacionalista sobrepujará al contenido internacionalista de las políticas y programas que promueven.

(29) *WHIPP: Op. cit.*, pág. 278.

Esto no significa que los programas intentados para mejorar la salud y el bienestar humano no continuarán gozando del apoyo de muchos grupos de presión. Significa meramente que, por grande que sea su influencia en las relaciones internacionales, no han sido aún capaces de reemplazar la administración nacional por la internacional de los programas internacionales. El nacionalismo sigue siendo el espíritu dominante de la época.

DONALD C. BLAISDELL

Traducido por LUIS RODRÍGUEZ ARANDA.

RÉSUMÉ

Depuis 1945 les organisations internationales non-gouvernementales se sont multipliées et depuis lors elles jouent un rôle important dans les relations internationales. Plusieurs d'entre elles ont été créées dans le but d'influencer la politique par ce qu'on peut appeler des groupes de pression.

Le Conseil Economique et Social des Nations Unies peut, d'accord avec la Charte de San Francisco, célébrer des consultations avec les organisations non-gouvernementales, mais ces relations formelles sont les moins importantes. Les Nations Unies ont également stimulé les groupes de pression dans les territoires soumis au système de fideicomis pour qu'ils présentent des demandes, à un tel point qu'on a créé des organismes pour recevoir et examiner les pétitions. Cependant l'inclusion du droit de pétition comme l'un des droits fondamentaux n'a pas prospéré.

Le rôle joué par les organisations non-gouvernementales pour faire connaître les intentions et les travaux des Nations Unies a été aussi très important. Les commissions nationales de l'Unesco composées par les représentants de groupes d'éducation, science et culture sont aussi une preuve de ce qui a été fait dans ce domaine.

Il faut aussi noter l'action individuelle des personnes dans le domaine des relations internationales, qui peut être quelques fois décisive.

Depuis 1948 les organisations internationales basées sur les idées d'aide mutuelle et de régionalisme se sont multipliées. L'élan

et, quelquefois, l'opposition donnée par les groupes de pression à la création de ces organisations ne sont pas absolument démontrés mais ils ont été importants.

Les sociétés mercantiles qui opèrent à l'étranger causent aussi d'importantes pressions.

L'étude des effets des groupes de pression sur les organisations est difficile faute d'une unité de mesure et d'une définition reconnue de "groupe de pression" mais le rôle qu'ils peuvent jouer comme auxiliaires dans les relations internationales est important et ils contribuent à faire de la politique extérieure un reflet des désirs populaires.

SUMMARY

Since 1945 international non-governmental organizations have multiplied and since then have played, and still play, a very important part in international relations. Many of these organizations were formed with the object of their possible influence in politics and can, therefore, be called pressure groups.

The Economic and Social Council of the United Nations can, in agreement with St. Francisco Charter, consult non-governmental organizations, but these formal relations are the least important. The United Nations has in the same way stimulated pressure groups in territories under the trusteeship system so that they might put forward petitions, in such a way that organisms have been formed especially for the receipt and examination of the requests. The inclusion of the right to petition as one of the fundamental rights, however, has not prospered.

The part that the non-governmental organizations have played in the task of spreading the ideas and tasks of the United Nations is also very notable. The National committees of the UNESCO, made up of representatives from educational, scientific and cultural groups, are also a sign of what has been done in this sphere.

The work of individual people in the field of international relations, which at times is decisive, should also have mention.

Since 1948 international organizations have grown enormously, based on ideas of mutual assistance and regionalism. The en-

couragement and, at times, opposition of the pressure groups to the creation of such organizations is not exactly known, but was, however, notable.

When mercantile societies function abroad they establish really important pressures.

The study of the effects brought about by these pressure groups in the organizations is very difficult because of the lack of measuring mediums and an accepted definition of a pressure group, but the part they could play as auxiliaries in international relations is very large, influencing foreign policy to be more a reflection of popular wishes.

