

LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA Y EL DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO (1900-1976)

SUMARIO: Perspectiva. Periodos separados para fines de comodidad analítica: I. 1900-1917; II. La Primera Guerra Mundial y los Tratados de Paz; III. Estados Unidos y la Sociedad de Naciones; IV. Los esfuerzos estadounidenses en favor de la paz mundial (fuera de la Sociedad de Naciones) durante los años veinte; V. Aspectos legales de la política del buen vecino y de la liberalización del comercio, de Franklin Roosevelt; VI. La Segunda Guerra Mundial y sus consecuencias legales; VII. Estados Unidos y las Naciones Unidas: Reanudación y nueva versión de los esfuerzos en favor de la paz; VIII. Los años Truman-Eisenhower, 1946-1961; IX. La sexta década; X. La situación actual.

Perspectiva

El tema central de este simposio es un tema a la vez importante y oportuno. Pero al describir y analizar las actitudes nacionales hacia las aportaciones al orden legal internacional y tal vez los detrimentos del mismo, hemos de tener presente en todo momento que hay en la mayoría de los Estados varios grupos interesados y no uno solo, esto es, el propio Estado. Este aspecto del enfoque es particularmente importante en el caso de Estados Unidos, porque existen aquí grupos de intereses, en relación con el derecho internacional, que son totalmente independientes de Estados Unidos y de sus actitudes frente a la materia de estudio del derecho en cuestión. Constituiría una grave inexactitud, por ejemplo, equiparar la Sociedad Americana de Derecho Internacional y su prestigioso **Journal** a tal o cual organismo de asuntos exteriores del gobierno central de Estados Unidos. La colectividad de los científicos estadounidenses interesados en el derecho internacional está muy desarrollada, suele ser independiente del Estado americano y está dividida en dos grupos científicos que se relacionan entre sí, pero son distintos, esto es, el de los abogados y el de los políticos científicos. En los Estados socialistas, y en algunos Estados autoritarios no ideológicos, el grado de independencia

de la comunidad científica con respecto al derecho internacional no es, ni con mucho, tan claro como en Estados Unidos. Además, son pocos los Estados en que el sector científico de los estudios legales internacionales esté tan generosamente apoyado por fundaciones y otros elementos no gubernamentales.

Esto no niega, por supuesto, la existencia en círculos extragubernamentales de preferencias en cuanto a lo que el derecho internacional es, o debería ser, preferencias que reflejan el sistema de valores de los Estados Unidos al que adhieren o en el que creen diversos grupos en una libre sociedad pluralista. Ni ha de entenderse tampoco en el sentido de que no sean llamados al servicio público, por períodos concretos, numerosos estadounidenses expertos en materia de derecho internacional. Finalmente es cierto, en cuanto a este particular, en Estados Unidos lo mismo que en otras partes, que existe una zona gris en la que aquello que un gobierno o una comunidad científica o un grupo de intereses económicos desea que una norma de derecho internacional sea, se afirma como aquello que es el derecho.

Sin embargo, pese a estas conexiones e interrelaciones, la función estadounidense en cuanto al orden legal ha de considerarse desde el punto de vista tanto gubernamental como extragubernamental. En términos generales, las contribuciones de Estados Unidos a todos los principales desarrollos positivos del derecho internacional durante el siglo XX han tenido su origen en los sectores extragubernamentales y ha acabado consiguiendo el apoyo, en mayor o menor grado, de la política exterior de Estados Unidos en materia del orden legal internacional.

Finalmente, al considerar los principios de derecho internacional sustentados por el gobierno hay que tener presente que, en cuanto un Estado entre Estados, en una comunidad de Estados, Estados Unidos ha concebido el derecho internacional, en el curso de su historia, en fundamentalmente la misma forma que las demás principales potencias occidentales durante los siglos XVII, XVIII, XIX y principios del XX. Por decirlo en una sola frase: la historia del orden legal internacional ha consistido en someter o tratar de someter, la voluntad nacional del Estado al empleo de la fuerza militar o de otras ventajas estatales en la persecución de intereses nacionales inmediatos o a breve plazo. En este gran desarrollo —lejos de haber terminado todavía—, Estados Unidos ha desempeñado un papel ambivalente, esto es, el de un Estado entre otros Estados en la arena mundial actualmente y, en otros momentos, el de un gobierno de tendencias idealistas decidido a contribuir al establecimiento de un orden normativo de libertad, justicia, mayor igualdad y dignidad humana.

Períodos separados para fines de comodidad analítica

Esta exposición podía organizarse ya sea con carácter funcional o en períodos separados, enlazados estos últimos en períodos históricos significativos. Después de ensayo y reflexión al respecto, he elegido este segundo plan de organización como más eficaz para el presente simposio.

I. 1900-1917

Durante el siglo XIX, actuando tal como el derecho internacional público había tradicionalmente permitido que actuaran los Estados, Estados Unidos se sirvió de la fuerza para conseguir objetivos nacionales de carácter territorial, estratégico e ideológico. En resumen, la edad europea del imperialismo (1871-1913) se reflejó en el estilo político de Estados Unidos y, en este primer período, la resistencia a la "política normal de fuerza" provino principalmente del movimiento interno en favor de la paz del sector intelectual estadounidense. Más adelante, en dicho período, algunos intelectuales latinoamericanos y, más gradualmente, algunos gobiernos latinoamericanos empezaron a desarrollar contradoctrinas, tales como las de Drago y Calvo, aunque no resultaba claro si estas oposiciones se afirmaban como principios para la conducta de las relaciones internacionales o como normas de derecho internacional. Se percibe claramente una tendencia hacia la ambivalencia en la política oficial de Estados Unidos durante la presidencia de Theodore Roosevelt a principios del siglo XX.

En efecto, por una parte Theodore Roosevelt utilizó el poder naval estadounidense para disipar la amenaza de que (contrariamente a la doctrina Drago) Inglaterra y Alemania cobraran deudas a Venezuela por la fuerza. Y Theodore Roosevelt asumió una firme iniciativa personal en el empleo de arbitraje para poner fin a la guerra ruso-japonesa. Por otra parte, este mismo presidente americano de principios de siglo "...tomó Panamá", según sus propias palabras (pero no lo retuvo todo). Beale está en lo cierto cuando sugiere, con el título de su estudio, **Theodore Roosevelt and the Rise of America to World Power**, que fue la era del primer Roosevelt y no la Primera Guerra Mundial la que llevó a Estados Unidos a un papel principal en la política de fuerza mundial. Además, Beale nos permite apreciar uno de los aspectos del carácter nacional de Estados Unidos, tal como lo ejemplifica Theodore Roosevelt, que ha ejercido una influencia permanente durante todo el siglo, tanto sobre las relaciones internacionales

les como sobre las preferencias americanas acerca de aquello que es el derecho internacional:

En segundo lugar, Roosevelt estaba convencido, como lo están la mayoría de los nacionalistas en muchos países, que su país jamás podía obrar injustamente. Por consiguiente, cualquiera posición que Estados Unidos adoptara era justa . . . Así, pues, la moralidad, esto es, la idea americana de la moralidad internacional, se convirtió en un elemento importante en la política exterior de los expansionistas rooseveltianos.

Cabe observar que Theodore Roosevelt no necesitó apelar al derecho internacional para conseguir sus objetivos, porque es el caso que, en su tiempo, el derecho internacional, inclusive en la forma proclamada por los Estados más débiles, no regulaba los actos que él emprendió.

Fuera del gobierno estaban empezando a tomar forma, en los tiempos de Theodore Roosevelt, antes de su presidencia y durante ésta, los inicios de una oposición a un orden normativo que era neutral en cuanto al empleo de la fuerza por un Estado cuando estaba dispuesto a recurrir a ella. En esta etapa primera lo que se buscaba era una alternativa a la guerra. La alternativa más comúnmente escogida era la del arreglo pacífico de los litigios mediante arbitraje. Intelectuales de buena voluntad y hombres de conciencia de muchos países, incluidos ante todo mexicanos, brasileños y otros latinoamericanos, se unieron en apoyo de una expectativa que, en 1907, había pasado de los estudios de los científicos a las conferencias internacionales de los Estados. La filantropía privada, ante todo la de Andrew Carnegie, apoyó enérgicamente estos esfuerzos y permitió a Estados Unidos desempeñar un importante papel.

La tendencia de las operaciones de la política exterior de Estados Unidos, por reflejar un sentido moralista (y etnocéntrico) pronunciado se percibe de la manera más clara, en dicho período, en aquello que tal vez siga constituyendo todavía el error único más importante, en materia de política extranjera de aquéllos, esto es, la doctrina del "constitucionalismo" de Woodrow Wilson, como factor en el reconocimiento de gobiernos en un Estado anteriormente reconocido. Han resultado enormes consecuencias políticas de la desafortunada actitud estadounidense con respecto a México durante su Revolución, y resulta sumamente difícil para un observador científico percibir en dicha política interés material estadounidense alguno declarado o presunto. A partir de estas consecuencias políticas han resultado también algunos cambios, me parece a mí, en el derecho internacional, tales como la aparición, ya sea de un "derecho a ser reconocido" (esto es,

una norma contra la negación de reconocimiento por otras razones que las puramente factuales), o una norma de derecho basada en la Doctrina Estrada, en el sentido de que el mero intento de aplicar métodos de no reconocimiento o reconocimiento a la rebelión interna y a la guerra civil constituye una intervención ilícita.

Antes de convertirse ellos mismos en beligerantes, en 1917, Estados Unidos trató, tanto oficialmente como a través de grupos extraoficiales (como el de la célebre Misión de Paz de Henry Ford), de conseguir un cese de las hostilidades por medio de buenos oficios, mediación y arbitraje. Hasta que llegó a producirse una fuerte aversión moral contra la guerra submarina sin restricciones en la política extranjera, Estados Unidos apoyaron firmemente el **status quo** legal internacional en cuanto a los derechos de navegación y comercio de los neutrales, de acuerdo con la Declaración de París (1856), y formularon enérgicas objeciones a las prácticas de guerra económica y bloqueo de los Aliados, contrarias a las normas anteriores. Además, en el dominio de las normas de guerra, Estados Unidos propendía vigorosamente a preferir el Principio de Humanidad al de la Necesidad de Guerra y a apoyar los puntos de vista tradicionales en cuanto a la autoridad limitada de la potencia ocupante.

En resumen, durante esta primera época, los Estados Unidos siguieron reconociendo, aplicando y afirmando los principios tradicionales, por regla general consuetudinarios, del derecho internacional público heredados de los siglos pasados. Pero también durante esta época determinados valores y preferencias, ya sea del pueblo americano o particulares de sus poderosos jefes presidenciales, habían empezado desafortunadamente a afirmarse en el campo de las relaciones internacionales. Es el caso, sin embargo, que el paso de la formulación de doctrinas de relaciones exteriores al de procurarles un estatuto legal (normativo) es a menudo muy breve. Y la búsqueda de una alterativa a la guerra jamás fue un factor vigorosamente motivante al acercarse la intervención norteamericana en la primera guerra de proporciones planetarias.

II. La Primera Guerra Mundial y los tratados de paz

Aparte de denunciar la guerra con gas por parte de las Potencias Centrales y de sus objeciones continuas a las prácticas de la Armada Imperial Alemana de "hundir sin salir a la superficie" y de disparar contra los botes salvavidas, Estados Unidos y sus aliados no aportaron iniciativa nueva alguna a las normas legales internacionales relativas a la forma de conducir la guerra. El empleo de la aviación

para bombardear centros de producción y suministro se aceptó tácitamente, y las lesiones incidentales (o accidentales) de no beligerantes se trataron como efectos secundarios inevitables.

La entrada de Estados Unidos en la guerra al lado de los Aliados llevó a los primeros a la aceptación de un sistema de bloqueo económico, del que se afirmó se basaba legalmente en doctrinas de represalias y de réplica contra la política presuntamente ilegal de las Potencias Centrales de sembrar minas en las aguas internacionales y de la guerra submarina sin restricción. El efecto más significativo, a largo plazo, de esta intervención se percibió hasta en la Segunda Guerra Mundial, cuando la "guerra económica" se desarrolló vigorosamente sobre la base de los modelos de la Primera Guerra Mundial.

Los tratados de paz de 1919 impusieron a las Potencias Centrales unas cargas financieras ilusorias, por concepto de reparaciones, pero no establecieron normas jurídicas en términos de transacciones mercantiles que hubieran permitido el cumplimiento de aquellas obligaciones. La idea del castigo de la guerra de agresión es perceptible en el tenor general de los tratados pero, en conjunto, excepto en cuanto a sus anexos, éstos no fueron muy distintos de los resultados, digamos, de los tratados del Congreso de Viena. Pasamos ahora a ocuparnos del anexo de Versalles conocido como la Carta de la Sociedad de Naciones.

III. Estados Unidos y la Sociedad de Naciones

La tragedia fatal de Woodrow Wilson, de los tratados cartagineses de paz y la Sociedad de las Naciones, es demasiado conocida para que necesitemos volver a examinarla aquí en detalle. Baste recordar, pues, que a partir de la búsqueda estadounidense de una alternativa a la guerra (de un "equivalente moral" de la guerra), un presidente estadounidense, proyectado sobre el plano internacional como jefe de la humanidad entera, propuso la primera organización mundial para la paz, luchó por ella y la ganó internacionalmente, pero la perdió en el terreno nacional. Por supuesto, la primera organización internacional tenía como anexo el primer tribunal internacional (en cuanto distinto del regional).

De hecho, las obligaciones "legales" de los miembros de la Sociedad eran mínimos, como lo demuestra abundantemente la historia de las relaciones de los Estados pertenecientes a ella. Es el caso, sin embargo, que sin la participación de Estados Unidos, la Sociedad parecía estar condenada a permanecer más bien congelada en su forma estatutaria (la carta) que a evolucionar siquiera limitadamente. De

hecho, la Sociedad no estuvo siquiera en condiciones de conservar su eficacia tal como estaba especificada en la carta. Si se hubiera producido o no una respuesta distinta de la Sociedad a la agresión de Italia en Etiopía —que marcó el fin de la misma como instrumento eficaz— en el caso de haber pertenecido a ella Estados Unidos, esto jamás podrá contestarse; sin embargo, aquellos que han considerado que el total de las fuerzas armadas de Estados Unidos era de 240,000 hombres en 1939 supondrán, no sin fundamento, que el resultado habría sido el mismo. Después de todo, en efecto, la Sociedad no exigía legalmente que sus miembros estuvieran dispuestos a imponer la paz.

El hecho de no haber ingresado en la Sociedad de Naciones reveló al mundo que Estados Unidos practica de verdad la separación de poderes y que ni siquiera un presidente puede garantizar al mundo que la política exterior de Estados Unidos seguirá un curso determinado. Otra consecuencia de no pertenecer Estados Unidos a la Sociedad fue que éste volviera al aislacionismo y no estuvieran en condiciones de colaborar cabalmente en los arreglos europeos posteriores a Versalles como, por ejemplo, el de Locarno, con sus implicaciones por lo que se refiere a la solución pacífica de las disputas.

Inclusive si Estados Unidos se hubiera adherido a la Sociedad de Naciones, los problemas modernos relacionados con las necesidades económicas y sociales del mundo tampoco se habrían anticipado, porque es el caso que la primera organización mundial para la paz ignoró casi totalmente estas cuestiones, ajenas a la política y a la seguridad. Estados Unidos entró en la Primera Guerra Mundial como una nación deudora, pero salieron de ella como la economía particular mayor y más sólida del mundo. Se convirtieron, en resumen, en el Estado principal del mundo, pero aislado, con todo, de la participación detallada y continua en los asuntos mundiales.

Durante el período que estamos examinando, el número de juristas americanos especializados en derecho internacional aumentó rápidamente, tanto en cuanto al número como en cuanto a la intensificación de los estudios. **La American Society of International Law** y su **Journal**, fundados en 1907, son particularmente ilustrativos al respecto, y una nueva generación de profesores de derecho internacional encontró su vocación durante dicho período.

IV. Los esfuerzos estadounidenses en favor de la paz mundial (fuera de la Sociedad de Naciones) durante los años veinte

A. Desarme, control de municiones y neutralidad

Una de las reacciones en Estados Unidos, ligadas a las decepcio-

nes provocadas por el fracaso de los esfuerzos enderezados a prevenir guerras futuras, fue la limitación de los medios modernos de hacer la guerra y el establecimiento, en tratados, de las fuerzas relativas de las armas de las principales potencias. Las diversas sesiones de las conferencias sobre el desarme, Washington, trataron de enfrentarse al problema de la carrera armamentista sin más éxito, con todo, que el de proporcionar los primeros modelos para aquello que se sigue todavía persiguiendo por medio de las negociaciones SALT y en otras formas.

Durante la década de los veinte y en los primeros años todavía de los treinta, Estados Unidos mostró también interés y adoptaron iniciativa para el control de instrumentos bélicos, especialmente en zonas de conflagración real. Uno de los efectos de este programa de "neutralidad" consistió en negar a la República española la posibilidad de comprar armas en Estados Unidos para contrarrestar los suministros bélicos de los nazi-fascistas a los nacionalistas rebeldes. Este período comprendió una investigación extensa, por parte del Congreso, de los llamados "mercaderes de la muerte", esto es, entidades extragubernamentales que algunos suponían eran más responsables de la matanza de la Primera Guerra Mundial que las propias naciones.

B. El Pacto Kellog-Briand de 1927

Un paso importante contra la guerra, aunque de significado legal controvertido, tuvo lugar cuando por iniciativa en gran parte de los Estados Unidos se dio a conocer al mundo un tratado cuyos signatarios aceptaban la renuncia a la guerra como instrumento de política nacional. Esto constituye un paso que va más allá de los arreglos de la Sociedad de Naciones, o relacionados con ésta, con miras a encontrar alternativas a la guerra y para el desarrollo de presión política internacional contra el Estado que se inclinará hacia la guerra sin proporcionar pruebas de haber agotado todos los demás medios de solución del conflicto.

La cuestión acerca de si este pacto declaró o no legalmente la guerra "fuera de la ley" por parte de sus signatarios, de modo que éstos fueran en adelante responsables del crimen de emprender una guerra de agresión, constituyó uno de los problemas centrales en los juicios contra los crímenes de guerra, del Tribunal de Nuremberg, después de la Segunda Guerra Mundial. Y en forma obvia, la Carta de Naciones Unidas proclamó finalmente la ilegalidad textual del empleo de la fuerza que no fuera para fines de legítima defensa.

V. Aspectos legales de la Política del Buen Vecino y de la liberalización del comercio, de Franklin Roosevelt

La administración de Franklin D. Roosevelt anterior a la guerra mejoró las relaciones con la América Latina mediante la política de buena vecindad y, excepto en contados casos, estas relaciones mejoradas se tradujeron en esfuerzos mutuos, unidos contra el Eje, después que Estados Unidos fue atacado en Pearl Harbor. El meollo de la contribución legal de la era de Roosevelt fue la transformación de la Doctrina de Monroe original, de 1826, de una expresión política unilateral en un principio multipartidista de cooperación interamericana en la Conferencia de Montevideo de 1933. Este fue acompañado de la renuncia al corolario, sumamente controvertido, de (Theodore) Roosevelt, a la Doctrina Monroe, principio de política de las relaciones internacionales de Estados Unidos que justificaba su intervención en otros países del hemisferio, con objeto de aliviar en éstos situaciones susceptibles, en opinión de Estados Unidos, de provocar a aquellas potencias extrahemisféricas excluidas, por la declaración de 1826, de la colonización ulterior (o de la explotación de posiciones de fuerza).

En el período anterior a la guerra, la Política del Buen Vecino, de Roosevelt, atemperó también considerablemente la controversia con México sobre la nacionalización aunque el secretario de Estado de Roosevelt jamás estuvo de acuerdo con el titular mexicano, opuesto en cuanto al contenido de la norma internacional mínima para el tratamiento de inversiones extranjeras. Se realizó un progreso hacia la reestructuración definitiva del sistema interamericano. En su estilo y espíritu, la administración de Roosevelt era no-intervencionista. Finalmente, en los aspectos generales que aquí se examinan, dicha administración recurrió ampliamente a los puntos de vista acumulados por los juristas estadounidenses.

La liberalización del comercio, por su parte —esto es, la reducción de barreras artificiales al movimiento de bienes y servicios a través de las fronteras—, aunque reflejando un principio político de “libre comercio” (sustentado desde hacía mucho por el Partido Demócrata), no había incluido, con todo, antes de la era Roosevelt-Hull tendencia alguna hacia una red de acuerdos internacionales basados en el principio incondicional de la nación más favorecida (**most favored nation** en adelante MFN) y hacia un procedimiento de negociación conforme al cual las reducciones en las tarifas y las cuotas entre dos Estados concertantes habían de extenderse automáticamente a toda una co-

munidad mercantil más amplia. La obra precursora de Estados Unidos en este importante sector del derecho económico internacional cristalizó finalmente en el acuerdo del GATT, que proporciona tanto un sistema normativo flexible para una conducta mercantil apropiada entre los miembros (los Estados contratantes) como una "gran tienda" de MFN, bajo la cual las negociaciones mercantiles pueden estructurarse en formas que aseguren que las reducciones en materia de tarifas y cuotas sean llevadas a cabo en mayor escala (como las que figuran en la "ronda Kennedy", en 1967).

La administración de Franklin Roosevelt se prolongó durante tanto tiempo que sus contribuciones al orden legal internacional se extendieron hasta la Segunda Guerra Mundial y los períodos posteriores a ésta. Resulta difícil integrar en el esquema que aquí seguimos, el análisis del mandato de Franklin Roosevelt, pero tal vez sea éste un mejor lugar para mencionar determinadas proyecciones de la actitud de Franklin Roosevelt que no se relacionan directamente con los períodos que habremos de examinar más adelante. Los latinoamericanos estarán sin duda de acuerdo conmigo en que, dada la imposibilidad trágica para el presidente Kennedy de llevar a pleno efecto programas de mejora interamericana, el período del segundo Roosevelt fue el más eficaz en la historia de las relaciones interamericanas, para remediar dificultades básicas entre Estados Unidos y sus vecinos del continente. En gran parte esto resultó tanto de lo que el mundo consideraba que Franklin Roosevelt representaba como de lo que efectivamente hizo. En efecto, Roosevelt era un anticolonialista y un antiintervencionista. En esto último, puso fin a la presencia de administradores armados de Estados Unidos en determinados países desaventajados y pequeños. Y en cuanto a lo primero, dio instrucciones formales en enero de 1945, menos de cuatro meses antes de su muerte, a sus subordinados de más alto nivel que se abstuvieran de inmiscuirse en el restablecimiento del régimen colonial francés en el sureste asiático. Su influencia sobre la independencia de la India constituye, asimismo, un hecho histórico. Tanto él como su esposa, en su forma específicamente humanística, plasmaron en expresión y esperanza lo que luego se ha dado en designar como los "derechos humanos", esto es, derechos humanos para los hombres y las mujeres corrientes de este mundo.

VI. La Segunda Guerra Mundial y sus consecuencias legales

Las operaciones militares durante la Segunda Guerra Mundial no presentaron problema particular alguno de derecho internacional,

aunque, como es bien sabido, las Convenciones de Ginebra sobre los Prisioneros de Guerra y la Población Civil fueron violadas con frecuencia. Estados Unidos, quien durante la Primera Guerra Mundial tanto objetó a la guerra submarina irrestricta, la practicó durante la Segunda. (Y las autoridades navales estadounidenses declararon en Nuremberg en favor del almirante Raeder). Ambos bandos practicaron el bombardeo para aterrorizar las poblaciones civiles, justificando sus actos con el argumento de la "necesidad militar" de destruir blancos industriales vecinos. Los sistemas alemanes de proyectiles guiados V-1 y V-2 fueron señalados abiertamente, por sus creadores, como armas de "terror y venganza". Las bombas atómicas arrojadas sobre el Japón se catalogaron simplemente como artefactos explosivos "más eficaces". Oficiales polacos capturados fueron asesinados en masa en el Bosque de Katyn, y el destino de los prisioneros de guerra rusos en Alemania fue terrible e ilegal. En cambio, excepto en cuanto a la muerte ocasional por disparo de prisioneros de guerra, los alemanes, los ingleses y los estadounidenses fueron "correctos" por lo que se refiere a los soldados capturados de ambos bandos. Las brutalidades de los militares japoneses se recuerdan demasiado bien para que requieran siquiera comentario.

Los alemanes y los japoneses abrieron nuevos capítulos de horrores en el trato de las poblaciones civiles de los Estados ocupados, pero les estaba reservado a los Aliados, con todo, ser precursores en materia de "derecho de ocupación". En efecto, la política aliada de que sus enemigos habían de rendirse incondicionalmente y sus operaciones militares y navales de devastadora eficacia llevaron a Alemania y al Japón al estado más próximo de **debellatio** clásica (y académica) que la historia haya presenciado desde la Guerra de los Treinta Años. Aunque el fallecido subsecretario de Estado Joseph Grew y otros "expertos" del Departamento lograron salvar el régimen imperial en el Japón, la política oficial de los Aliados consistió en ambos países en que habían conseguido apoderarse de la autoridad gubernamental "suprema" y en que ninguna entidad nativa retuviera residuo alguno de autoridad. En esta forma se ofreció al mundo un nuevo modelo legal: ocupación completa, pero sin anexión. Constituye un hecho afortunado el que en conjunto, excepto por lo que se refiere a las ocupaciones soviéticas, los ocupantes buscaron un pronto retorno al autogobierno (primero regional y, finalmente, nacional). No obstante, el modelo así creado lo aplica actualmente Israel, en el Medio Oriente, con consecuencias legales y políticas todavía por ver.

Un aspecto casi académico —y por consiguiente sumamente interesante— de la política aliada de ocupación fue el de la pregunta

clásica acerca de si el Estado alemán sigue existiendo. Escribiendo en el **American Journal of International Law** y apartándose de su severa condena de introducir una valoración relativa en la ciencia jurídica **The Theory of Pure Law**, el fallecido Hans Kelsen sostenía que, por razones de política reconocida, había que considerar que el Reich había desaparecido como Estado. Por razones prácticas (continuación de relaciones de los tratados) y políticas (la cuestión de Alemania oriental), Estados Unidos e Inglaterra se pusieron del lado de Mann en la guerra de los sabios que estalló en relación con este problema. En la Conferencia de Londres de 1951, que se ocupó de los requisitos previos económicos y legales para el establecimiento de aquello que es ahora la República Federal de Alemania, el representante francés sostuvo que Kelsen tenía razón (por la renuencia francesa, indudablemente, de ver funcionar nuevamente un gobierno alemán); finalmente, también el embajador Alphand cedió con el comentario humorístico de que, si el Reich no había muerto había sido al menos **mis en sommeil** (puesto a dormir).

Y por supuesto, la cuestión básica de la sucesión estatal en el territorio anterior del Tercer Reich no ha sido resuelta por completo todavía, desde el punto de vista jurídico, aunque ahora inclusive la RFA admita que la República Democrática Alemana es un Estado. Es el caso, sin embargo, que no existe todavía un tratado de paz y, mientras no lo haya, los acuerdos aliados de Yalta y sus convenios relativos al futuro de Alemania siguen sin ejecutar.

El fenómeno jurídico de los "Estados divididos" se ha producido también en otros lugares como resultado de diferencias ideológicas y nacionalistas entre los vencedores de la Segunda Guerra Mundial, pero gradualmente, por un medio u otro, va siendo eliminado. Solamente Corea subsiste como problema único; problema que, al menos en teoría jurídica, afecta a las Naciones Unidas, según veremos al examinar la iniciativa de Estados Unidos que llevó a cabo la Resolución de la Unión para la Paz, de 1951.

La Primera Guerra Mundial fue terminada por medio de tratados de paz entre la mayoría de los Aliados y los Estados enemigos de Italia, Hungría, Bulgaria, Finlandia, Rumania y, más adelante, el Japón. Estos tratados contienen numerosas innovaciones en comparación con los tratados de paz que pusieron fin a guerras anteriores, especialmente por lo que se refiere a los problemas económicos. Muchas de estas nuevas disposiciones de los tratados de paz provienen de Estados Unidos y, concretamente, de la adición de un "lado económico", entre 1942 y 1946, al Departamento de Estado. Empezando con un funcionario superior y su secretario en el año anterior, la oficina

“E” obtuvo su primer secretario asistente (el fallecido Dean Acheson) antes de transcurrir un año y es actualmente un elemento significativo, ligado por necesidad a principios y normas jurídicos, en la conducta de las relaciones exteriores estadounidenses. Durante los años de Roosevelt también el Departamento del Tesoro llegó a desempeñar un papel clave en la formulación de la política económica y monetaria, bajo la forma de disposiciones normativas.

Probablemente la contribución estadounidense más significativa desde el punto de vista del “derecho económico” —terreno carente virtualmente de todo ordenamiento jurídico al empezar la Segunda Guerra Mundial— fue la tendencia, basada en el Tesoro de Estados Unidos, hacia un nuevo sistema monetario de posguerra. La lucha seguía dura y candente todavía al iniciarse la Conferencia de Bretton Woods, en Nueva Inglaterra. Como resultado de esta conferencia, el mundo cuenta ahora no sólo con el Fondo Monetario Internacional, sino también con el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo y sus descendientes, la Corporación Financiera Internacional (**International Finance Corporation**), la Asociación para el Desarrollo Internacional (**International Development Association**) y el Centro para la Liquidación de Disputas de Inversión (**Center for the Settlement of Investment Disputes**).

Es interesante y tal vez instructivo recordar que el FMI y el “Grupo Bancario Mundial” (**World Bank Group**), llamados ahora “organismos especializados” de las Naciones Unidas, precedieron de hecho a la ONU y se basan ambos en una fórmula de votación ponderada que contrasta con el principio de “un país, un voto”, de la Asamblea General y sus secciones, comisiones y servicios.

La historia nos dice que fue el futuro de las relaciones monetarias mundiales aquello que motivó la Conferencia de Bretton Woods, pero que, en el curso de los trabajos al respecto, los reunidos se percataron de que era indispensable también un nuevo sistema de agregación de capital para el apoyo de la reconstrucción y el desarrollo por el sector público. Y así se adoptó el primer paso en la historia jurídica del mundo hacia la internacionalización del apoyo del proceso de desarrollo. No importa que, según una frase presuntamente keynesiana de la época, “el Fondo sea un banco y el Banco sea un fondo”, porque es el caso que las dos instituciones gemelas van interviniendo cada vez más en lo que constituye el mayor reto mundial, esto es, el de las naciones ricas frente a las naciones pobres, y el de la injusticia de la distribución, entre los pueblos, de alimentos, trabajo, energía, oportunidades individuales y dignidad humana a ellos asociada. En

efecto, estas necesidades del "hombre masa" les parecen a muchos constituir condiciones previas indispensables para la consecución de los derechos humanos individuales.

Al terminar la Segunda Guerra Mundial, la tecnología estadounidense ofreció al mundo la nueva y formidable fuerza del átomo desintegrado, fuerza que si no es controlada eficazmente por el derecho, tanto nacional como internacional, nos conducirá con seguridad a todos a parafrasear al representante estadounidense que en 1949 ofreció a la comunidad internacional el átomo bajo garantías internacionales, esto es, como una elección entre los "nonatos y los muertos". Los esfuerzos estadounidenses para el control legal del átomo han sido continuos, con grados diversos de aceptabilidad por parte de otras potencias nucleares, pero no han logrado establecer garantías, hasta el presente, contra el abuso del llamado "átomo para la paz" o de las armas atómicas. Juntamente con la Unión Soviética, Estados Unidos apoyan aquello que constituye probablemente una idea fundamentalmente inaceptable, esto es, la de la discriminación entre el derecho internacional positivo (el derecho en los acuerdos internacionales) entre naciones nucleares poseedoras y desposeídas. Frente a este espectro aterrador, la iniciativa sudamericana acerca de un subhemisferio libre de armas nucleares no parece sino como trágicamente loable.

VII. Estados Unidos y las Naciones Unidas: Reanudación Y nueva versión de los esfuerzos en favor de la paz

Franklin Roosevelt había estado en Versalles con el presidente Wilson. Como político estadounidense principiante vio fracasar el esfuerzo wilsoniano de buscar en su pueblo el apoyo para la Sociedad de Naciones. Al estallar la Segunda Guerra Mundial, las ideas de Roosevelt sobre los arreglos de la posguerra estaban ya bien desarrolladas. Encargó a su secretario de Estado que cuidara que la liquidación de la guerra se mantuviera separada de las negociaciones del tratado para crear una nueva organización mundial contra la guerra, porque en su opinión una de las dificultades principales para la Sociedad de Naciones, no sólo en Estados Unidos sino de modo general, fue que el Pacto era un anexo al Tratado de Paz (político-militar) de Versalles. Al serle sometidos los proyectos básicos para la Conferencia de San Francisco, Roosevelt adoptó las decisiones fundamentales. La principal consistió en rechazar la idea de las Naciones Unidas como una entidad coordinadora de una serie de arreglos regionales. Esta idea había sido expuesta en atención, en parte, a aquello que algunos

consideraban constituir las expectativas de los latinoamericanos de un sistema regional interamericano de una autoridad considerable, y también en recuerdo del hecho histórico de que la oposición, encabezada por Lodge (minoritaria, pero eficaz), a la Sociedad de Naciones en el Senado, en tiempos de Wilson, se había basado en la preferencia por tipos de organización internacional más bien regionales que universales. Roosevelt se pronunció decididamente por una organización universal, y les correspondió a los latinoamericanos (basados en la Conferencia de Chapultepec de 1945) y a algunos otros "Estados más pequeños" crear en San Francisco una resistencia de la que resultó el "Compromiso Vandenberg" estadounidense, que puso los sistemas de seguridad regionales en fase con el sistema mundial mediante el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas.

Una importante iniciativa estadounidense, vista en el Proyecto de Dumbarton Oaks, fue la que trataba sobre las necesidades económicas y sociales de los pueblos. Muchos de los usos que se han hecho desde entonces de estos nuevos poderes para considerar y proponer en los campos económico y social no se habían previsto, por supuesto, en 1945; pero es el caso, con todo, que sin las iniciativas estadounidenses de aquella época, los actos ulteriores ahora controvertidos, como la Carta de los Derechos y los Deberes Económicos de los Estados, habrían quedado más allá de las fuerzas (*ultra vires*), para su consideración, de la Asamblea General.

Está claro, sin embargo, a partir de la estructura entera de la Carta, que el mayor empeño de la ONU había de ser el control jurídico internacionalizado del empleo de la fuerza. Sin duda, hubieron de aceptarse compromisos para lograr algún grado de eficacia de conformidad con estas directrices: la concesión en Yalta de tres votos de la NU a la URSS y el otorgamiento del veto a las diez potencias aliadas principales. No obstante, observadores estadounidenses que, sin conexión alguna con el gobierno, vivieron durante el período entero de formación, saben que Estados Unidos estaba dispuesto —sin darse probablemente cuenta— a ir mucho más allá que sus iguales en materia de poder mundial hacia la cesión a las Naciones Unidas de aspectos de "soberanía". Estados Unidos, por ejemplo, apoyaban la creación de un comité de personal militar eficaz, dominado por un secretariado, y la transferencia al mismo de una importante fuerza de ataque de las NU. Las potencias mundiales más convencionales, incluida la más convencional de todas, la URSS, se opusieron. La Propuesta de Baruch, de 1949, habría pasado el control del poder nuclear a las NU, pero bajo "garantías".

En otro frente importante, el de los derechos humanos, las iniciativas estadounidenses, a través de la participación de Eleanor Roosevelt como miembro de la Comisión de los Derechos Humanos de las NU, son muy conocidas para necesitar algo más que la simple mención. Pero hay que señalar al mismo tiempo que las contradicciones en la libre sociedad americana, en la que el aislacionismo jamás ha muerto por completo, combinadas con un sistema de estricta separación de poderes, que sólo proporciona puentes extraconstitucionales inseguros entre los poderes ejecutivo y legislativo, actuaron juntas para prevenir la aprobación, por el Senado de Estados Unidos, de las Convenciones sobre los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, que eran el resultado intelectual y humanista del esfuerzo conjunto de éstas. Finalmente, la degeneración del sentido de seriedad de la Comisión de los Derechos Humanos y su politización por parte de Estados que no destacan por su respeto de dichos derechos han tendido a desviar la atención estadounidense hacia otros conductos para la consecución de decencia y compasión.

VIII. Los Años Truman-Eisenhower, 1946-61

En este período, las directrices principales de la política exterior estadounidense de la posguerra se forjaron en el crisol de la guerra fría. Las expectativas estadounidenses de que la URSS moderaría sus tendencias nacionalistas e ideológicas se frustraron y esta frustración estimuló a su vez a aquellos elementos de la sociedad estadounidense que, ya sea por razones ideológicas y patrióticas o de seguridad, deseaban "contener" el poder soviético. Pese a diferencias de estilo, los dos presidentes mencionados y sus respectivos secretarios de Estado siguieron fundamentalmente la misma política en las relaciones internacionales.

Los efectos jurídicos de esta política fueron los siguientes:

1. El desarrollo hasta un alto nivel de complicación estructural de la idea de autodefensa colectiva del artículo 51 de la Carta

Resulta interesante observar que el prototipo de todas las organizaciones de autodefensa colectiva establecidas en anticipación de cualquiera amenaza específica de ataque armado fue, por supuesto, uno que los países latinoamericanos habían postulado: el Pacto de Asistencia Recíproca, de Río de Janeiro. Si bien es cierto que los orígenes militares del Pacto de Río se remontan a las preocupaciones de los Aliados durante la Segunda Guerra Mundial, fue el Acta de Chapul-

tepec, con todo, producto de una conferencia interamericana convocada por México, la que dio origen al Pacto de Río. Truman y Acheson fueron los primeros promotores de la Organización del Tratado del Atlántico del Norte, cuyo tema central era, como el del Pacto de Río, la fórmula de que “un ataque contra uno es un ataque contra todos”. Pero, a diferencia del Pacto de Río, la OTAN proveyó unas fuerzas militares conjuntas, un mando transnacional y áreas específicas de bases de defensa. El Pacto de Río, podría decirse, era una organización internacional simbólica para la mutua defensa, en tanto que la OTAN lo fue de hecho. Jurídicamente, esta última se acercaba más a la línea trazada en el artículo 51 de la Carta entre la autodefensa privilegiada y la amenaza proscrita de fuerza. A continuación de Acheson, su colega en materia de derecho internacional, John Foster Dulles, trabajó en la creación de otras organizaciones de autodefensa colectiva, esto es, la de Australia, Nueva Zelandia y Estados Unidos (ANZUS), la Organización del Tratado del Sudeste Asiático (SEATO) —malograda, según los acontecimientos lo habían de demostrar— y otra para el Oriente Medio, que no llegó a desarrollarse. Estas últimas organizaciones eran variantes, todas ellas, de los modelos principales, el Pacto de Río y la OTAN, pero ninguna de ellas alcanzó el poder de ésta.

2. El desarrollo de la idea de la ONU como una organización internacional evolutiva y orgánica

El contraste entre la experiencia de Estados Unidos con una constitución escrita evolutiva y la idea de que la Carta de las Naciones Unidas había de concebirse estrictamente como un tratado, modificable únicamente mediante enmienda formal, se aprecia claramente a través del examen actual de la obra temprana de Hans Kelsen sobre la Carta de las Naciones Unidas. La experiencia estadounidense con el pacto doméstico trascendió naturalmente a sus propias expectativas de que, a medida que los tiempos y las situaciones fueran cambiando, las Naciones Unidas habían de cambiar también, y no sólo en aspectos medulares, sino en otros de menor importancia. Esta actitud estadounidense frente a los actos sistematizados se tradujo en numerosas iniciativas, en las Naciones Unidas, la más significativa de las cuales es la Resolución de la unión para la paz. Todos los autores y las organizaciones de derecho internacional recuerdan la situación: Si la delegación soviética no hubiera dejado, mal aconsejada, el Consejo de Seguridad, la acción policial de las NU en Corea habría sido vetada. Teniendo presente este peligro Acheson y sus colaboradores propusieron una doctrina según la cual la facultad de la Asamblea

General, consignada en los artículos 10, 11 y 12 de la Carta, de examinar toda cuestión que no estuviera sometida al Consejo de Seguridad podía utilizarse para formular una **recomendación** calificada de la mayoría que, aunque no fuera más que esto, tuviera el efecto jurídico, con todo, de legitimar, de acuerdo con la Carta, el uso de la fuerza por un Estado miembro conforme a dicha recomendación. Esto constituía un cambio importante según había de demostrarlo la crisis relativa al Canal de Suez unos cinco años más tarde. Al patrocinar los cambios evolutivos aquí descritos, Estados Unidos asumía obviamente el riesgo de que esta misma propuesta habría de reducir algún día la eficacia de su veto. Correspondió a la URSS oponerse a la Resolución de la Unión para la Paz, según líneas doctrinales de interpretación estricta de la Carta, pero con el propósito obviamente de mantener el pleno vigor del principio de veto según el artículo 27. (Transcurrieron muchos años —de hecho hasta el ataque israelí contra Egipto, en 1967— antes de que la URSS llegara a admitir la más mínima legitimidad posible de la Resolución de Unión para la Paz.)

3. Empleo de una fuerza de las NU contra una fuerza nacional ilegal

En la cuestión de Suez, de 1956, Estados Unidos se alineó contra los actos de sus aliados Inglaterra, Francia e Israel, en la OTAN, porque, como la historia lo revelará algún día, el presidente Eisenhower le dijo a su secretario de Estado que, a menos que se resistiera a ese uso ilegal de la fuerza, las NU fracasarían, como había fracasado la Sociedad de Naciones cuando sus miembros dejaron de responder a las agresiones japonesa e italiana en los años treinta. Este acto siguió el mismo patrón que el presidente Truman había seguido al proponer a las NU una acción policíaca en Corea. En cambio, como se recuerda muy bien, ninguna nación, ni siquiera Estados Unidos, halló la manera de oponerse a las agresiones de los soviéticos en Hungría, el mismo año que Suez, y de Checoslovaquia en 1968. Además, durante el período que estamos examinando, Estados Unidos desempeñó un papel principal en cuanto al uso de fuerzas “mantenedoras de la paz” (fuerzas amortiguadoras) de las NU en áreas que salían de la tutela colonial para convertirse en naciones y Estados.

4. Asistencia bilateral a regiones devastadas o en desarrollo

Hasta la fecha no se ha creado obligación alguna, ni consuetudinaria ni internacional positiva, que imponga a los Estados ricos el deber de ayudar a los Estados menos aventajados. Hemos visto que las iniciativas estadounidenses para la creación del Grupo Mundial de Ban-

cos —y en tiempos de Eisenhower el primero de los bancos regionales de desarrollo, el Banco Interamericano de Desarrollo— se tradujeron en la primera organización internacional dedicada a la mejora económica (y social) sobre una base transnacional. Con el Plan Marshall, de 1948 y 1949, Estados Unidos inició el primer programa mundial de asistencia exterior bilateral. Además, se han creado también a partir del Plan Marshall otras importantes instituciones internacionales, incluida, cabría decir, la Comunidad Económica Europea. La actual Oficina de Cooperación y Desarrollo Económico (OECD) surgió de la institución a través de la cual los países europeos beneficiados proyectaron el uso providente de las donaciones americanas masivas, estos, de la Oficina de Cooperación Económica Europea (OEEC). En cuanto a la comunidad europea, Estados Unidos estimuló decididamente la federalización de Europa, aun previendo que con el tiempo la unificación europea crearía para Estados Unidos —como los ha creado de hecho— algunos graves problemas. Para resumir esta subsección cabría decir que Estados Unidos ha tratado de efectuar una contribución jurídica hacia el mejor reparto de los recursos de desarrollo y hacia la evolución de estructuras políticas más allá del Estado nacional mediante la ayuda financiera prestada a semejantes movimientos. Pero han evitado, sin embargo, todo compromiso legal.

5. Pretensiones de nacionalización

Sin abandonar su punto de vista de que la norma mínima de derecho internacional en cuanto a la responsabilidad del Estado para el trato de los intereses económicos de los extranjeros requiere una compensación pronta, adecuada y efectiva del inversionista extranjero directo, independientemente del trato acordado a los nacionales, Estados Unidos procedió de hecho, durante el período aquí estudiado, a negociar arreglos de nacionalización globales, o de “suma alzada”, con varios de los nuevos países socialistas, práctica seguida más adelante también por otros países exportadores de capital. En Estados Unidos, esta práctica fue acompañada de la creación, por la legislación, de un tribunal u organismo administrativo nacional para la fijación de las cuotas de participación de los ciudadanos estadounidenses en la cantidad global pagada a los Estados Unidos por el otro Estado a título de satisfacción legal internacional de todos los derechos comprendidos en el arreglo convenido.

IX. La Sexta Década

Durante todo el período anteriormente esbozado, en relación con

la influencia de Estados Unidos sobre el derecho internacional en el presente siglo, los juristas estadounidenses habían desempeñado su papel, unas veces como innovadores y otras veces como críticos evaluadores de las iniciativas gubernamentales. Además, durante los dos últimos períodos examinados, los autores estadounidenses de derecho internacional habían extendido su campo de estudio al "derecho de las Naciones Unidas", al "derecho transnacional", mezcla de principios jurídicos nacionales e internacionales relativos al ritmo extragubernamental de la vida internacional, y a la aplicación al derecho internacional de las nuevas filosofías jurídicas en desarrollo en Estados Unidos.

En la sexta década del siglo, los autores estadounidenses tendieron una vez más (la primera vez fue durante la Segunda Guerra Mundial) a ser absorbidos por los actos gubernamentales o a polarizarse como grupos sumamente críticos de los actos del gobierno u opuestos a ellos. La clave de la sexta década no la constituye, ni legal ni políticamente, la locura ilícita de bahía de Cochinos, o la semántica elegancia del término "cuarentena", en lugar de "bloqueo", en relación con la llamada "crisis de los proyectiles" cubana. La constituye, antes bien, la derrota militar americana en el sureste asiático. La intervención estadounidense en la recolonización francesa de la "Indochina francesa" empezaron a los pocos meses de la muerte de Roosevelt, con una actividad considerable por parte de De Gaulle y de Bidault a tal objeto. En octubre del año en que ocurrió la muerte de Roosevelt, el ministro inglés se quejaba en Washington de que los elementos militares ingleses que Estados Unidos había inducido a enviar eran hostigados por la población amanita de Saigón. Desde el principio, en una adaptación política con los franceses, la política exterior americana vino a basarse, especialmente después de la derrota espectacular de las fuerzas francesas en Vietnam, en la idea, de buena fe, pero errónea, de una obligación legal. En primer lugar había la obligación de resistir la agresión. Se relacionaba íntimamente con ésta en segundo lugar, la noción jurídica de la autodefensa colectiva institucionalizada en el sistema de la SEATO. Y, en tercer lugar, había la noción de **pacta sunt servanda**, esto es: si los Estados Unidos dejan de cumplir cualquiera de sus obligaciones de autodefensa colectiva internacional, pierden su creditibilidad en cuanto al resto de ellas. Inicialmente, la acción estadounidense en Vietnam fue considerada de modo general como legítima, tanto como autodefensa colectiva, cuanto como asistencia a un "Estado" cuyo gobierno había solicitado la ayuda estadounidense.

Pero se desvirtuó esta argumentación legal: primero por la "cues-

tión dominicana”, en la que Estados Unidos actuaron unilateralmente con fundamento en motivos poco convincentes, ni de hecho, ni de derecho. No se utilizó una teoría de “fuimos invitados”, y la intervención humanitaria (**debellatio**) sólo fue idea de un jurista estadounidense carente de instrucciones (de su gobierno), en confrontación con estudiantes que invadieron la embajada de Estados Unidos que tenía a su cargo. La “Cuestión dominicana” expuso a Estados Unidos a graves críticas, algunas de buena fe y otras de conveniencia —o inclusive psicóticas—, en el sentido de que su justificación del empleo de la fuerza no se basaba, de hecho, en principios jurídicos. (Violaciones mucho más burdas del derecho internacional por la URSS no han sido objeto de una reacción similar por parte de la opinión pública internacional, discriminación que se ha convertido ya en un lugar común en las cuestiones internacionales.)

El desastre dominicano fue seguido del fracaso en el terreno de una estrategia americana de “guerra indolora” (para los estadounidenses, se entiende) en Vietnam. Las armas exóticas, defoliantes y otros sustitutos de hacer la guerra en la jungla, empezaron a fallar y, con este fracaso, la crítica por parte del sector jurídico de Estados Unidos aumentó notablemente. A tan poca distancia de los acontecimientos de 1967 a 1968 resulta difícil apreciar los fundamentos técnicos jurídicos sobre los que se desarrolló esta oposición interna al gobierno de Estados Unidos en cuanto a Vietnam. Los debates de Moore, Falk y Stone en el **American Journal** no parecen ser doctrinalmente concluyentes. Y en el extranjero las objeciones me parecen basarse en dudas sobre la prudencia de los supuestos de política exterior, con fundamento en los cuales la acción en Vietnam se prosiguió después que la ofensiva del Tet reveló la incapacidad del ejército estadounidense de terminar la guerra con las modalidades y los niveles de fuerza militares permitidos. Algunos otros extranjeros, particularmente De Gaulle, habían aprendido de la experiencia. Sin embargo, otros discrepaban de los estadounidenses, en la apreciación del peligro de la situación.

La sexta década vio la aparición de dos estudios importantes de estadounidenses sobre el sistema jurídico internacional. **El Digest of International Law** (Compendio de Derecho Internacional), de Marjorie Whiteman, es la tercera compilación sobre la práctica de Estados Unidos en relación con los problemas jurídicos internacionales, que ha sido publicada por el Departamento de Estado. Su actualidad, integridad y objetividad la recomiendan a todos aquellos que quieran conocer el punto de vista de Estados Unidos en los aspectos jurídicos de los asuntos internacionales. Se la utiliza actualmente para compilaciones similares en Inglaterra, Francia y en otras partes. En 1965,

el American Law Institute, asociación extragubernamental seria y prestigiosa para la mejora del derecho, dio su **imprimatur** a la **Nueva declaración del Derecho de las Relaciones Exteriores de los Estados Unidos**. Esta nueva declaración, que ha permanecido casi seis años en preparación, intenta hacer una, en corte transversal, de los principios extraídos de todas las categorías de derecho (derecho constitucional, conflicto de derechos, derecho administrativo y derecho internacional público en particular) que rigen las actividades jurídicas exteriores de los Estados Unidos. A la **Nueva declaración** le ha sido otorgado el premio anual de la Sociedad Americana como la publicación más sobresaliente de su año de publicación, y por el análisis de los problemas, por regla general, enmarañados de "jurisdicción" parece haber sido útil, de modo general, al pensamiento jurídico. Se han basado considerablemente en la **Nueva declaración** los tribunales de Estados Unidos, al ocuparse de los problemas jurídicos internacionales que les son sometidos. Los autores de la **Nueva declaración** han sido apoyados por el **American Law Institute** en su enunciado (sección 18 de la obra) de que el principio territorial objetivo de la jurisdicción legislativa comprende la producción de efectos económicos significativos dentro del territorio del Estado actuante, pese a la fuerte oposición de los abogados internacionales que representan, en particular, a las principales compañías petroleras. La **Nueva declaración** previó acertadamente (sección 40) que los principales problemas de jurisdicción nacional para regular la actividad económica no tardarían en ser los de la formulación de principios para la determinación de prioridades entre diversas jurisdicciones nacionales concurrentes, en lugar de negar la existencia de esta jurisdicción concurrente misma, confinando el principio territorial objetivo a efectos producidos por balas, chocolates envenenados y otras cosas por el estilo, lanzados al territorio desde fuera.

X. La Situación Actual

A través de sus juristas, Estados Unidos sigue enriqueciendo el derecho internacional, pero es el caso, con todo, que sectores importantes de este gremio parecen estar cada vez más en desacuerdo, con respecto a tendencias perceptibles en los asuntos internacionales y a puntos de vista en cuanto al derecho. Uno de los problemas importantes a los que se enfrentan los juristas estadounidenses es el de que algunas de sus filosofías contemporáneas, populares en el país, se les antojan etnocéntricas y confusas a juristas de otros lugares. El fuerte apoyo prestado a las formulaciones de la "Enmienda Hickenlooper"

de una norma consuetudinaria internacional mínima para las nacionalizaciones, por ejemplo, discrepa claramente de las tendencias mundiales. Además, la actividad del Congreso, aplaudida por cierto número de juristas estadounidenses, considerando que el derecho consuetudinario internacional autoriza el remedio de la restitución específica en casos ilícitos de nacionalización, suscita dudas acerca de la imparcialidad de determinados autores estadounidenses con respecto a las posiciones gubernamentales.

El aislamiento de Estados Unidos en cuanto defensor solitario de Israel en cuestiones internacionales suscita, asimismo, problemas difíciles desde el punto de vista de la objetividad jurídica. En tanto que Estados Unidos ha sabido evitar la pendiente resbaladiza de la autoayuda no defensiva y de la "autodefensa anticipada", la unanimidad virtual del comentario público estadounidense acerca del desencadenamiento de la Guerra de Siete Días, en 1967, y más recientemente la misión de rescate en Uganda, sigue sin encajar jurídicamente en la dicotomía de la Carta entre los empleos lícito e ilícito de la fuerza por un Estado nacional.

El desencanto de la opinión oficial y pública estadounidense en cuanto a los esfuerzos por extender la autoridad de las Naciones Unidas en forma evolutiva mediante el principio de "un país, un voto" constituye un hecho notorio; pero las consecuencias del mismo por lo que respecta al derecho internacional no se dejan discernir todavía.

En el terreno relativamente nuevo del interés por la regulación de los establecimientos transnacionales (o multinacionales) del sector privado, en cambio, las actitudes tanto de los juristas como de las autoridades estadounidenses parecen coincidir considerablemente con los esfuerzos de las Naciones Unidas por formular códigos de conducta apropiada en materia de negocios internacionales.

En los campos de los derechos humanos y del interés por la justicia distributiva, los actos positivos de Estados Unidos siguen siendo los más numerosos y vigorosos del mundo, especialmente en la rama ejecutiva del gobierno. Sin embargo, al propio tiempo la autoridad legislativa federal ha desarrollado una "voluntad de participación" claramente discernible en materia de asuntos exteriores. Si esta tendencia seguirá o no después que la era política de Watergate termine con las elecciones presidenciales en Noviembre de 1976, esto no se puede todavía prever en el momento de redactar el presente escrito. Pero me parece a mí seguro que, mientras el Congreso quiera seguir interviniendo el mismo en detalle en los actos de política exterior, es más probable que se produzcan solecismos del estilo de la "Enmienda Hickenlooper" que si se volviera a los tipos más tradicionales de las

relaciones entre los poderes legislativo y ejecutivo en materia de asuntos internacionales. La razón de esto es muy sencilla; en efecto, es un país donde existe una autoridad legislativa vigorosa e independiente del poder ejecutivo (estos países son contados en el mundo actual), se da la tendencia, por parte del cuerpo legislador, de ser menos sensible al efecto de las presiones internacionales sobre la voluntad nacional de lo que es el poder ejecutivo. En 1907, en el primer artículo mismo que se publicó en el **American Journal of International Law**, Elihu Root, uno de los grandes internacionalistas americanos de principios de este siglo, escribía:

Uno de los principales obstáculos al arreglo pacífico de las controversias internacionales es el hecho de que el negociador o árbitro que cede cualquier parte de las pretensiones extremas de su propio país o admite el carácter razonable de cualquier argumento de la otra parte se expone a ser violentamente condenado por gran número de sus propios compatriotas, que jamás se han tomado la molestia de enterarse de los méritos del proceso o sólo han considerado los argumentos de su propio lado.

Mientras esta cita menciona las dificultades que experimentan todas las naciones para apoyar objetivamente y de buena fe las necesidades crecientes del orden internacional, el problema se presenta como particularmente agudo en los Estados Unidos en el momento de redactar el presente escrito, debido a su sistema de autoridad en materia de relaciones internacionales y al clima político actual.

Covey T. OLIVER