

El nuevo aislamiento

Con este título ha publicado un estudio de gran interés, en *The American Journal of International Law*, correspondiente a Octubre último, el eximio jurisconsulto e internacionalista de los Estados Unidos, Dr. John Bassett Moore, antiguo Juez de la Corte Permanente de Justicia Internacional, título que él prefiere a los muchos y muy valiosos que podría este sabio ostentar al pie de su nombre. De sus obras, la más conocida es la muy voluminosa que se titula *Moore's Digest of International Law*; editada bajo el patrocinio del Gobierno de los Estados Unidos, obra que constituye un monumento en Derecho Internacional y una de las mejores de consulta en la materia.

Es alegato magnífico en defensa del Derecho Internacional y de quienes han sido apodados «aislacionistas» porque «no han querido aceptar, impulsivamente, ciertos planes y medios de acción, como instrumentos de un nuevo orden de paz en el mundo». Devolviendo el calificativo, el Dr. Bassett Moore dice que los nuevos «aislacionistas» son más bien aquellos que «en la velocidad de su deseo, han dejado a otros atrás y por eso se encuentran en el aislamiento». Reconoce el hecho de que en los Estados Unidos está la gran mayoría de los que piensan y enseñan que el Derecho Internacional, después de la guerra y de lo que en ella se vió y a ella siguió, se ha convertido en cosa anticuada, en algo así como recuerdo de lo que dejó de existir; y piensa que son éstos los que se encuentran en una posición aislada.

Insiste el autor en que no se refiere a diferencias de opinión

respecto de la Liga de Naciones, sino al rechazo de lo que hasta aquí se ha tenido como partes fundamentales del Derecho Internacional, como la institución de la neutralidad, y el atribuir carácter pacífico a medidas coercitivas que hasta aquí han sido consideradas más bien como procedimientos de guerra.

Quien este comentario escribe recuerda que cuando se discutía o, más bien, se dictaba en París el Tratado de Versailles, se comentaba regocijadamente en Washington un episodio entre Wilson y Lloyd George. Parece que después de estar aprobado el Capítulo referente a la Liga de Naciones, el primero, en conferencia con el segundo, se refirió a los derechos de los neutrales y que el inglés, con su famosa vivacidad para las ocurrencias, le dijo: «pero, Excelencia, si esos derechos han dejado de existir por obra de su Liga de Naciones!» Y se dijo entonces que Wilson no pudo sino contestar: «It is a joke on me!» que en este caso y en buen romance equivalía a decir: «Me ha gozado Ud.!»

A pesar de tal respuesta, a nuestro juicio Wilson bien pudo tener desde entonces la visión intuitiva de que la neutralidad no desaparecería en el mundo no obstante el Pacto de la Liga de Naciones, quizá porque desde entonces previó Wilson, siquiera subconscientemente, la oposición del Congreso de los Estados Unidos a ese Pacto y la posibilidad del debilitamiento de la Liga por ese u otros motivos, en vez de su vigorización indispensable para abrogar instituciones tan arraigadas en el espíritu de soberanía e independencia de las naciones como la neutralidad y su cohorte de derechos y deberes, o imponer medidas coercitivas pacíficas como el «boycott», que se parecen a la guerra como dos cosas casi idénticas.

Bassett Moore en el estudio en referencia, nos recuerda, con gran fuerza de convicción y abrumadora lógica, ciertos principios fundamentales del derecho de las naciones, que hemos ido subrayando a medida que avanzábamos en el estudio, no diremos sólo la lectura de ese artículo. Veamos lo que dicen nuestras anotaciones:

1. Justifica, no como mera jactancia patriótica, sino como hecho fundado en razones evidentes, que uno de los más importantes acontecimientos de todos los tiempos fué el advenimiento de los Estados Unidos de América a la familia de las Naciones. Entre las más notables de esas razones cita el haber proclamado su patria la política de «libertad fundada en la ley» y especialmente el principio de la igualdad de las naciones ante

la ley, principio reconocido después en el Pacto de la Liga de Naciones.

2. Señala como contribuciones efectivas de su patria al Derecho Internacional, la expansión del sistema de neutralidad, la afirmación de la libertad de los mares, la abrogación de los monopolios nacionales de comercio, la libertad de navegación en los ríos internacionales y el arreglo arbitral de las disputas entre naciones; y aun de la doctrina de Monroe dice que su confesado objeto fué la confirmación a las naciones americanas de su derecho a la libertad y a la independencia.

3. «Derecho Internacional»—dice—significa derecho entre las naciones, y es obvio que deje de ser internacional en la proporción en que ciertos estados asuman el afirmar o el ejercer superioridad sobre otros Estados. Y a medida que tal tendencia se desarrolla,—agrega—la relación entre diferentes organizaciones gubernamentales resulta asimilada a la existente entre soberano y súbdito.»

4. Niega que la Liga de Naciones se haya atribuído jamás el carácter de super-estado, y asegura que sus miembros consideran sus relaciones gobernadas por el Derecho Internacional excepto en lo que ellas puedan ser reguladas por el tratado o la alianza solemnemente llamada el Pacto (de la Liga de Naciones).

5. Niega que la tendencia a prescindir del Derecho Internacional sea cosa posterior a la gran guerra, y cita, valientemente, como el más notable de los casos que abonan su negativa, la famosa declaración de política internacional, relativa a países de la América Latina, hecha por el Presidente Wilson el 11 de Mayo de 1913, y cableografiada al día siguiente a todos los representantes de los Estados Unidos en las vastas regiones a que esa política debía aplicarse.

Recuerda que esa declaración anunciaba que «la cooperación de los Estados Unidos con otros gobiernos era posible sólo en cuanto estuviera apoyada por la observancia, en sus propios asuntos, de procedimientos de orden, libres de la contaminación del ejercicio de fuerza arbitraria o irregular; que no podría haber «paz duradera» entre los Estados Unidos y quienes asaltarán el poder «para beneficiar sus propios intereses o ambiciones personales» y que «preferirían» para su amistad a aquéllos que actuaran en el interés de la paz y del honor».

«No nos importan los motivos en que se inspira esa declaración—dice Bassett Moore—y continúa: Que fué hecha sin

consultar a nadie que estuviera calificado para dictaminar sobre su significado y consecuencias prácticas, podemos afirmarlo con toda seguridad. Fué hecha precipitadamente, por un sentimiento de repugnancia hacia el nuevo Gobierno de Huerta establecido en México». Termina manifestando que tal medida tendía a crear situaciones anormales, y cita el caso de Mr. James M. Sullivan, Ministro de los Estados Unidos en la República Dominicana, que puso un cablegrama a Mr. Bryan, Secretario de Estado, diciéndole que había notificado al Gobierno Dominicano que «la declaración del Presidente Wilson sobre principios concernientes a la América Latina, reservaba (a los Estados Unidos), el derecho de ocupar cualquier país latino-americano, para ver que no se atropellen los derechos del pueblo por el fraude o por la fuerza.»

6. Puntualiza que por ciento veinte años la regla que habían observado los Estados Unidos sobre reconocimiento de gobiernos extranjeros era la sentada por Jefferson en las instrucciones dadas a Gouverneur Morris, Ministro en Francia, en estas palabras:

«Nosotros, ciertamente, no podemos negar a nación alguna ese derecho—sobre el cual nuestro propio Gobierno está fundado—que cada cual puede gobernarse en la forma que le plazca y cambiar esas formas conforme a su propia voluntad». Y termina diciendo al Ministro que: «puede tratar sus asuntos con las naciones extranjeras por cualquier órgano que le parezca adecuado, ora sea Rey, Convención, Asamblea, Comité, Presidente o lo que sea. La voluntad de la nación es la única cosa que se debe considerar.»

Extensa y luminosamente discurre Mr. Bassett Moore para sostener con abundancia de citas históricas la buena doctrina, la doctrina clásica, o sea la de la independencia de cada nación para darse el gobierno que quiera, y para celebrar que los Estados Unidos en los últimos tiempos «hayan tratado de libertarse del incubo de pasados errores y que en consecuencia hayan demostrado mucha presteza para reconocer gobiernos revolucionarios tan pronto como han aparecido en el horizonte político.»

No nombra Mr. Bassett Moore una doctrina que como fuego fatuo apareció por esos años, poco antes de la declaración wilsoniana de 1913. Esa doctrina o tesis logró llamar la atención en aquellos tiempos, causó sensación, indudablemente, y se puede decir que inmortalizó el nombre de un médico ecua-

toriano, el doctor Carlos R. Tobar, como si hubiera sido un notable jurisconsulto. En síntesis la «doctrina» Tobar se reduce a abogar porque no sean reconocidos los gobiernos surgidos de revoluciones. Lo exterior de aquella proposición fué el deseo de poner coto a las revoluciones en el agitado suelo latino-americano. Sin embargo, era una espada de dos filos. Uno de ellos era amenaza para la libertad. No parece, pues, aventurado creer que de ese filo se aprovechó tácitamente Wilson en su declaración de 1913. Que no lo dijera entonces, no restó un ápice de su triunfo al Dr. Tobar, que vivió para verlo, sin suponer quizá que muy pronto se extinguiría la llamarada que encendió su doctrina, atrayendo por breve tiempo la atención del mundo sobre el autor y sobre su patria, que es la mía, razón que me hace marginar con esta nota el trabajo de Bassett Moore.

7. Atribuye nuestro autor otra infortunada consecuencia a aquella declaración de Wilson, o sea «la extraña resurrección de una anticuada y descreditada distinción entre gobiernos *de facto* y gobiernos *de jure*, en lo relativo a su reconocimiento y competencia nacional e internacional». «Estos términos—agrega—fueron originalmente usados para denotar la distinción entre gobiernos ordenados por los hombres y gobiernos ordenados por Dios. Un monarca hereditario, al sostener que derivaba su poder de Dios y no de la nación, se decía que gobernaba por derecho divino—*jure divino* y su gobierno era llamado *de jure*; en tanto que el gobierno ordenado por los hombres era un gobierno *de facto*». Y luego, no sin la ironía que de la simple enunciación se desprende, refiérese al hecho de que tres siglos después, el gobierno de Washington no pudiera encontrar en México ningún gobierno de su agrado.

8. Elucida admirablemente la cuestión del reconocimiento, según sea hecho por un tribunal extranjero o por un gobierno. Cita un célebre caso de 1825 en que un gran juez británico declaró que si un Estado extranjero era reconocido por Gran Bretaña, no era necesario probar que existía y de lo contrario, sí. Y señala el hecho de que seis años ántes, un Juez de la Corte Suprema de los Estados Unidos, en una reunión del tribunal en pleno, declaró que los tribunales deben deducir de la historia la independencia nacional y que «no es necesario el reconocimiento oficial». Termina con este comentario: «Lo correcto de estas decisiones es indiscutible». «El reconocimiento que el Ejecutivo hace de los gobiernos, es acto político»; y añade que «como tal puede ser retirado después de haber sido acordado».

Es la primera vez que vimos este asunto del reconocimiento tratado con tal franqueza y verdad por una autoridad de los Estados Unidos, máxima en materias de Derecho Internacional en todo el mundo, como el Profesor Bassett Moore. El reconocimiento de un gobierno por otro es un acto eminentemente político. Eso lo sabíamos muy bien quienes hemos tenido ocasión de lamentarlo personalmente y por lo mismo nos sentimos muy satisfechos de declaración que viene de tan alto origen y en forma tan perentoria y enfática como esta que comentamos.

Esto quiere decir que los gobiernos, cuando creen que les conviene reconocer a los nuevos gobiernos, lo hacen, y cuando no, no. No hay, pues, que hablar de derecho ni para pedir ni para otorgar reconocimientos. Hay que hablar de hechos consumados, vivos, palpitantes, como en vano habló el infrascrito en Washington en 1925, en el carácter de agente confidencial del Ecuador, cuando desgraciadamente no estaba ya el Profesor Bassett Moore como asesor técnico de ese departamento.

9. Tampoco cita el Dr. Bassett Moore la doctrina Estrada, o sea la tesis sostenida en 1929 por el Ministro de Relaciones Exteriores de México en materia de reconocimiento y que, según entendemos ha sido ratificada por los gobiernos que desde entonces se han sucedido en México, ratificación hecha en forma tal, que podemos dar a la doctrina Estrada el nombre de doctrina mexicana. Consiste, en síntesis, en una cuestión de hecho: si México no corta relaciones diplomáticas se entiende que reconoce a cualquier gobierno que «gubierne». Lo que siempre nos pareció de una lógica fundamental. Grato nos es hacer este recuerdo en honor de México, como ya lo hicimos en honor a nuestra propia patria. Toda la doctrina que ampliamente desarrolla Bassett Moore sobre este asunto del reconocimiento nos parece armonizarse en lo fundamental con la base de la doctrina Estrada, que a nuestro juicio es diametralmente opuesta a la doctrina Tobar y a las declaraciones de Wilson de 1913.

La vieja proposición de la filosofía cartesiana: «pienso, luego existo», podría, *mutatis mutandis*, ser la invocación de los gobiernos para reclamar el reconocimiento: «existo, luego soy». También podría servir al respecto la conocida proposición de Balmes sobre la inmortalidad del alma, según la cual esa inmortalidad tiene que ser admitida por el mero hecho de negarla o siquiera ponerla en duda.

Pero... el reconocimiento es un hecho político y de nin-

guna manera una cuestión de lógica, de derecho ni de justicia.

10. Extensamente discurre Bassett Moore para comprobar que el Presidente de los Estados Unidos «ni por la Constitución, ni por el Derecho Internacional, tiene poder para decidir legalmente si un gobierno extranjero es *de jure* o, en otras palabras, establecido en conformidad con la Constitución y las leyes del país sobre el cual gobierna.»

Con vigorosa lógica que da animación y color a tema científico que a duras penas podría interesar de otra suerte, y en consecuencia de las doctrinas expuestas sobre reconocimiento de gobiernos, llega hasta poco menos que faltar el respeto a las pasadas administraciones de los Estados Unidos por no haber reconocido al Gobierno de Rusia.

«Nadie puede creer menos que yo—dice—en los principios del comunismo, ya sea aplicado en la forma de capitalismo en Rusia, o de cualquier otra guisa. Empero no tratamos de cuestiones económicas, sino de Derecho Internacional»; y agrega: ¿Debemos acaso considerar que el Gobierno del Czar todavía funciona sobre el territorio del antiguo imperio ruso? ¿Debemos considerar el meteórico gobierno de Kerensky, que hace años desapareció de Rusia, como si todavía rigiera en el país? ¿O debemos considerar al país como si no tuviera gobierno alguno? Una respuesta afirmativa a cualquiera de estas preguntas, parecería imposible de parte de cualquier ser racional.»

El artículo que comentamos fué publicado en Octubre último. Poco después o en esos mismos días el Presidente Roosevelt reconocía al gobierno de los soviets. No era para menos. El terreno estaba ya preparado por la prensa ante el pueblo. Así proceden los gobiernos de opinión.

11. En su acerba crítica de los que piensan que el Derecho Internacional y la Neutralidad ya están en desuso, explica el fenómeno en esta forma: «Hay en los Estados Unidos muchas personas que, deplorando el hecho de que su gobierno no sea miembro de la Liga de Naciones, desean ardientemente que coopere con ella y que para ese fin renuncie a sus derechos y escape a sus obligaciones dentro del Derecho Internacional en tanto cuanto ellos pudieran ser obstáculo en el camino de la imposición por la Liga de cualesquiera medidas coercitivas, económicas o militares, que ella crea conveniente adoptar.»

Comprueba con numerosos ejemplos, algunos de ellos que datan desde poco después de firmado el tratado de Versailles, que la neutralidad existe hoy tan vigorosa como antes de dicho

tratado y su Liga de Naciones. Se refiere, por cierto, al hecho de que tan pronto como el Paraguay declaró la guerra a Bolivia, inmediatamente declararon su neutralidad Argentina, Chile y Perú.

Respecto de esta institución del Derecho Internacional dice: «La neutralidad, en el sentido legal, abarca no sólo la imparcialidad, sino también la abstención de participación en el conflicto.»

Las guerras *de facto*—tan de moda últimamente—y que pudiéramos considerar como al margen del Derecho Internacional, para eximir las de los derechos y obligaciones de las que podríamos llamar guerras *de jure*, han puesto a la orden del día una palabra, casi una institución, de la cual, al menos como tal institución, nunca habíamos oído ni visto mucho ni poco en los clásicos del Derecho Internacional. Esa palabra es «imparcialidad». Para dar una idea del significado técnico a que aspira, podríamos decir que la imparcialidad es a las guerras *de facto* lo que la neutralidad es a las guerras *de jure*. Esto suponiendo que son *de facto* las guerras no declaradas y que pudiéramos denigrar llamando también vergonzantes o clandestinas; y que son *de jure* sólo las guerras declaradas, al menos con respecto a la nación que la declara. La guerra del Chaco nos ofrece un ejemplo en la materia, demostrándonos que una guerra puede ser al mismo tiempo *de jure* para uno de los beligerantes y *de facto* para el otro. Esto nos conduce a deducir lógicamente un absurdo, o sea que un gobierno puede ser simultáneamente «imparcial» para un país y «neutral» para el otro, si ambos están en guerra, no declarada por el primero y sí por el segundo, como en el fenómeno que ocurre hoy entre Paraguay y Bolivia, caso no catalogado ni reconocido en el Derecho Internacional, quizá único en la historia y que se impone como un hecho monstruoso a la consideración de futuros areópagos de internacionistas.

Anomalía menor que la actual existía cuando ninguno de esos pueblos hermanos había declarado la guerra, allá por la Pascua de 1932, en que tuvimos ocasión de aplaudir por la prensa una que calificué de «gran iniciativa», que me pareció tan brillante como la modestia de su autor, don Jorge Matte Gormaz, tesis expuesta en términos clarísimos cuando todavía desempeñaba el cargo de Ministro de Relaciones Exteriores de Chile y que en síntesis se reducía a dejar a un gobierno el derecho de declarar que existe una guerra cuando en realidad

existe, y justificar entonces la declaración de su neutralidad en ella aun cuando los beligerantes no se hubieran recíprocamente declarado la guerra. Después vino la declaración unilateral de guerra a complicar más el problema y a nuestro juicio a exaltar más la oportunidad de tomar en cuenta la tesis Matte, no sólo para regularizar situaciones sino también para acumular obstáculos a las guerras y escapar así a la acusación de complicidad moral que implica la hipocresía colectiva para no llamar por su nombre a una guerra internacional incalificable.

La VII Conferencia Pan Americana, acaso, porque creyó sinceramente que había puesto fin a la guerra, creyó mejor no ocuparse de detalles teóricos cuya oportunidad supusieron pasada por el momento. El desengaño ha sido grande.

Volviendo al estudio del trabajo de Bassett Moore, anotamos que muchos de sus luminosos argumentos para condenar el no reconocimiento de la existencia de un gobierno porque sólo es *de facto*, podrían aplicarse al no reconocimiento de la existencia de una guerra *de facto*. La historia y no las declaraciones oficiales, la verdad y no el sofisma, deben ser los elementos decisivos para saber si existe una guerra y puede entonces nacer una neutralidad.

12. A los que en los Estados Unidos creen en la quiebra del Derecho Internacional, en desuso la neutralidad y en auge el «boycott» preconizado por el Pacto como la moderna medida pacificadora, les comprueba que ese recurso dista mucho de ser pacífico y cita, como para subrayar «la pobreza» de las nuevas ideas, las palabras de Mr. Garrard Glenn, notable miembro de la Facultad de Derecho de la Universidad de Virginia, en un artículo que acaba de publicar bajo el título de «Guerra sin cañones», en el cual llega a esta conclusión: el «boycott nacional, de suyo, y en sí mismo, es la guerra.»

13. Para terminar con algo de gran actualidad y que Bassett Moore trata con magistral ironía, no podemos menos que traducir sus textuales palabras sobre el problema de encontrar al agresor.

«Pero este proceso (el del «boycott») con su infinita capacidad para aislarnos de la contaminación de la paz y especialmente de aquella de la neutralidad, debe ser santificado y ennoblecido mediante su empleo contra «los agresores». Este es otro confite; engañoso término que tiene excepcional encanto para los que imaginan que la continuidad de la historia ha ter-

minado definitivamente y creen que ninguna enseñanza útil puede darnos el estudio de las guerras y su origen.

.....
«Muchos esfuerzos se han hecho para definir el agresor. No hay nada más fácil que borrar definiciones de cosas que son indefinibles; y haré notar que después de doce años de debate los resultados de las tentativas de definir al agresor, son caóticas. Algunas definiciones son cortas y otras, largas. El gobierno soviético ha elaborado la más larga; pero es más lexicográfica que lúcida. Los franceses han producido la más corta, definiendo la agresión como: «La presencia de tropas en territorio ajeno». Nada podría ser más absoluto, ni dejar más a la interpretación. Los Estados Unidos han jugueteado con esta definición, pero con una pequeña modificación que en nada la clarifica. El Gobierno británico, absoluta y prudentemente, ha rehusado caer en la trampa de una definición.»

Nos cuenta luego que el Mayor General Fuller, eminente autor en cuestiones de guerra y diplomacia ha declarado que quien quiera que sea el autor de la definición francesa «tiene que ser loco o humorista».

El estudio de Bassett Moore toca puntos de tan palpante actualidad y de tan manifiesta utilidad para los que se interesan por el Derecho Internacional en la América, que no he podido resistir al deseo de esbozar este ligero comentario, aun cuando no sea sino para suscitar entre nosotros los ibero-americanos el interés por conocer directamente la publicación a que se refiere.