

“EL PROTECTORADO DENTRO DE UNA VISION FUNCIONALISTA DEL DERECHO INTERNACIONAL”

SUMARIO: 1. Actualidad del tema.—2. Actitudes metodológicas.
3. El Protectorado y su realización histórica.—4. Falaces analogías.
5. Una explicación jurídica inadecuada. 6. Alienación proletaria y
alienación de pueblos. —7. El auténtico fenómeno del Protectorado
y la Organización Internacional.

I Actualidad del tema

La simple lectura de los periódicos bastaría para destacar la importancia que ha tomado el problema del protectorado internacional. El estudio de los trabajos de la séptima sesión de la Asamblea de las Naciones Unidas pone de relieve la repercusión que alcanza el tema del protectorado dentro de la convivencia internacional y de la organización de la Paz.

Uno de los hechos más característicos de nuestra hora presente es el fenómeno de la abierta rebeldía de los pueblos sometidos a grados diversos de sojuzgación. Como un reguero de pólvora se extiende por el Continente Negro el grito liberador. Entre los pueblos asiáticos la lucha por la emancipación se confunde con toda una acción profundamente revolucionaria en el orden de las estructuras sociales y económicas. Y frente a semejante panorama, nos encontramos con los viejos Estados europeos que mantienen la ficción de una protección internacional,

cuando ellos, a su vez, se ven compelidos a solicitar protección internacional, cuando ellos, a su vez, se ven compelidos a solicitar protección de terceras potencias y, en la misma represión del rebelde colonial, se sienten impotentes para sostener un estado de cosas que no pueden garantizar. La internacionalización real del conflicto de Indochina prueba hasta qué punto resulta inadecuada la explicación clásica del fenómeno de la protección internacional.

La vida política reposa sobre la acción de un aparato institucional y unos principios de legitimidad. En un momento histórico el principio de legitimidad, que logró imponerse a todos los demás asegurando una más efectiva lealtad del súbdito, fué la Nación Moderna (Ziegler). El progreso y las realizaciones potenciales de tal concepto no quedaron consumados totalmente. La experiencia ginebrina constituyó un planteamiento del tema, pero en modo alguno su solución. El régimen de las minorías nacionales y de los mandatos fueron malos sustitutivos para la obligada realización universal del principio nacional. El fracaso de la Sociedad de las Naciones coincidió con el apogeo del nacionalismo hitleriano y el bolchevismo, que venían a revolucionar las poliformes fisonomías del nacionalismo. De hecho, el sistema burgués, que había constituido el clima favorable al nacimiento de la Nación, se mostraba ahora remiso y reservado para realizarlo en sus últimas consecuencias. No en vano tal realización suponía una nueva contradicción dentro del mundo burgués. La burguesía había creado unas libertades políticas para una minoría de individuos y un sistema de Estados Nacionales para un grupo privilegiado de comunidades humanas. La burguesía no estaba capacitada para garantizar a todos las libertades, ni para permitir que todos los grupos humanos alcanzaran el estatuto de Estados Nacionales.

La universalización de tales derechos individuales, así como la emancipación de los pueblos coloniales, representaba una auténtica revolución. No era problema que pudiera solventarse con meras declaraciones programáticas; lo que se hacía indispensable era un cambio de estructuras sociales y de formatos políticos. Y ésto no podía hacerlo la sociedad burguesa.

La emancipación colonial constituye el problema número uno de los que el Occidente tiene actualmente planteados. Acertaba plenamente Acheson cuando destacaba la prioridad de la cues-

tión colonial, llegando a situarla por delante de la obsesionante bipolaridad mundial que soportamos. La emancipación colonial no puede comprenderse si hacemos abstracción de lo que ha supuesto para la creación del gran capitalismo estatal la existencia de las colonias. No nos dejemos impresionar por el anticolonialismo norteamericano, pues, en tal caso, estamos en presencia de un capitalismo imperial, de un poder económico que corresponde de hecho a un gran espacio y que, como tal, no tiene la dependencia impuesta por la espacialidad, siempre reducida de un Estado moderno de configuración clásica. Lo que sí resulta comprensible es la actitud soviética. Los rusos comprenden perfectamente que la abolición de las colonias y protectorados tiene que resultar funesta para la conservación de las estructuras capitalistas.

La historia no camina rectilíneamente. Los hombres que pretenden una interpretación «more geométrico» de los hechos humanos incurren en graves errores. La complejidad de la existencia de los humanos no tolera automáticas sumisiones a esquemas lógicos trazados con mentalidad matemática. Y digo ésto, como reflexión al fenómeno histórico que actualmente presenciamos y que se manifiesta por un eclipse de fórmulas institucionales cuando aún muchos pueblos luchan por conseguir poseerlas. Cuando se percibe ostensiblemente el eclipse del «estado nacional», se operan, en lugares dispares, revoluciones y convulsiones profundas en la que se esgrime precisamente la aplicación de tal esquema político. Las viejas Naciones tratan de cobijarse en las estructuras federales (o los nuevos imperios) y pueblos, ayunos de madurez política, faltos de cultura creada, tratan de introducirse en la historia a través del pórtico de la Nación.

Un examen fugaz de estas apariencias nos llevaría a conclusiones peligrosas. Y por peligrosas estimo las concepciones que presienten una repetición de pasados movimientos de emancipación y unificación nacional. Los nacionalismos de finales del XVIII y de todo el XIX no son los que ahora se nos ofrecen con palpitante realidad polémica. Esos pueblos que se emancipan, lo hacen, en ocasiones, llevados de la mano de grandes potencias que los convierten en «Estados satélites» de realizaciones más o menos federales (piénsese en la comunidad de naciones británicas y en la constitución de la Unión Francesa); y, en otras circunstancias, vinculados a una bandera de revolución política de signo mesiánico y universalista. Son las Nacionalidades que

brotan traídas por fuerzas extremadamente internacionalistas. Aca-so no sea otra cosa que la confirmación plena de un proceso nacio-nalista que vino al mundo en un clima de real universalismo.

Nada tiene de extraño, al menos dentro de mi planteamiento, que este último nacionalismo esté pensado en función de un sistema de paz mundial. Lo que acontece es que el nacionalismo pasado nació dentro de la órbita de una filosofía social crédula en el teorema de la armonía de todos los intereses y en las atrevidas estabilidades sentimentales de Rousseau. Hoy la técnica del poder prevalece y convierte a todo fenómeno político en un aspecto parcial de una gran empresa tecnocrática. La historia del nacimiento del Estado Checoslovaco puso de relieve la aplicación de esos factores de técnica política (en aquel caso, esencialmente geopolíticos y estratégicos) en el proceso embriológico de la Nación. En la actualidad, el nacionalismo puede ser un simple expediente que se conjuga dentro de un mundialismo bastardo, en el que la figura de «Estado tapón» constituye el estímulo definitivo para el trazado de los mapas y el orto de los Estados Nacionales.

II Actitudes metodológicas

Realismo y autopismo se presentan con pretensiones dialécticas dentro del juego de los fenómenos sociales y políticos. Las dos posturas tienen su inmediata aplicación en el modo de tratar y entender el fenómeno del protectorado internacional. Existe una interpretación utópica que presenta dos dimensiones: positivismo jurídico (el protectorado entendido como un status de la personalidad internacional); moralismo cultural y humanitario (el protectorado explicado como realización de una sagrada misión de civilización).

El positivismo jurídico se limita a registrar la existencia de una relación jurídica, que se llama protectorado y que se interpreta de acuerdo a unas normas positivas. Dentro de tal mentalidad la nota contractualista predomina, y así el protectorado queda afincado en el seno de un tratado internacional, al que se pretende someter a las normas generales que rigen los pactos. El que el dato objetivo (acto fundacional), la nota subjetiva (alteración en la personalidad y capacidad internacional) y la realización funcional (misión y cometido del protectorado) no en-

cuentren una explicación correcta, preocupa menos a los positivistas que la dificultad de responder a la complejidad que ofrece el protectorado y la marcada intervención de la teoría de los «tipos» entendida como única salida a tamaña insuficiencia lógica. La ley fatal del positivismo, su nominalismo radical, queda reflejada en el triste destino de esta teoría positivista del protectorado, que tiene que contentarse con afirmar que es un concepto jurídicamente impreciso, difícilmente caracterizable y sólo comprensible por la invocación de un nombre, que también se discute.

Cuando los internacionalistas proclaman que el Protectorado constituye una fórmula mágica que responde a una necesidad sentida por todos los tiempos y que constituye una manifestación de generosidad en el orden internacional (Pillet), evidentemente están prisioneros por un marcado utopismo moralizante. Es una manifestación más del irrealismo y, al mismo tiempo, una dimensión especial de ese «moralismo» que tanto han fustigado los grupos personalistas de Mounier. Tal actitud viene a ser el compendio de todas estas corrientes, más o menos deformadas: moralismo aparential, progresismo puritano, modernismo historiográfico y culturalismo mesiánico. En realidad se trata de un optimismo pseudo-ideológico envenenado por la creencia (interesada) de una «élite» que se juzga encarnadora de las más sólidas virtudes. El puritanismo político y económico de la burguesía constituye el soporte de la empresa colonizadora que, crédula en los beneficios que reporta la acción de las grandes potencias capitalistas, piensa que el interés de los pueblos atrasados queda perfectamente satisfecho mediante su sumisión al poder de las potencias protectoras.

La interpretación realista se afina excesivamente en el plano material y político del fenómeno. Sólo quiere tener abiertos los sentidos para captar el puro derecho del poder. En estos autores el protectorado sólo representa una relación de poderes políticos en favor del más intenso y eficiente. En tal concepción, los protectorados constituyen meros síntomas de una política colonial y tan sólo representan el proceso de expansión de las grandes potencias. El realismo de estos pensadores les lleva a negar las posibilidades que entraña el fenómeno de la protección, que si bien es cierto que en su forma estatal resulta, en la mayoría de los casos, inconsecuente con sus propósitos, nada impide el reconocer la desigualdad táctica existente entre los pueblos. No puede

negarse la necesidad en que se encuentren muchas comunidades humanas de ser protegidas y ayudadas. Nada impide pensar en una relación de protección que tenga la augusta misión de llevar a buen término la defensa y ayuda a tales grupos humanos. Y todo ésto es, y debe ser, misión del protectorado internacional.

El positivismo jurídico mostraba en el protectorado—una vez más—su oposición a la realidad social y su desconocimiento de un proceso funcional. Los positivistas al originar la voluntad estatal como postulado omnicomprendivo en el Derecho internacional, se sometían a la férula de la ficción, y de la inconsecuencia. Todo fenómeno internacional tenía que ser explicado por la voluntad soberana de los sujetos internacionales, por su plenitud de decisión. Y, sin embargo, en el protectorado tenían que ingeniárselas de modo que la ausencia de esa voluntad (porque de hecho así sucedía) tenía que encubrirse con fórmulas ficticias. La protección respondía a un acuerdo de voluntades concluído entre sujetos plenamente soberanos. Se decía, inclusive, por muchos autores, que la Protección venía solicitada por el pueblo débil, y que en ningún caso podía pensarse en un protectorado impuesto en contra de la voluntad del protegido. La realidad era muy distinta, ya que en la mayoría de los casos la protección venía a ser la aceptación de una situación de fuerza y el sometimiento a la voluntad del Protector (Kelsen). Constituído el protectorado, todas las relaciones jurídicas quedaban pensadas conforme al servicio de la misma institución protectora. En el mejor de los casos, el protegido tenía que disponer su mismo aparato constitucional de modo que hiciera legalmente viable la dirección del protector. Los internacionalistas se veían forzados a reconocer: 1) que el protegido perdía su carácter de protagonista de una propia política internacional; 2) que el protegido era sustituido (o reemplazado) por el protector, que se erigía en representante necesario, en el obligado intermediario en las relaciones con terceros; 3) la voluntad del protector juzgaba del progreso y madurez del protegido, y, de hecho, se pensaba, en un protectorado perpetuo e irrevocable (infinidad de escritores señalan esta característica como uno de los rasgos típicos del protectorado). La conclusión obligada era negar la soberanía del protegido, y, en el mejor de los casos, admitir una personalidad reducida de tal sujeto internacional. Lo extremadamente curioso del caso radicaba en que se insistía en el carácter internacional que tenía la relación

entre protector y protegido, cuando de hecho en tal esfera se hacía más insistente la supremacía del protector; entre otras razones porque así lo reclamaba la misma misión protectora.

Al debilitar de tal modo los atributos del Estado protegido (en cuanto que su voluntad venía a ser confinada y sustituida en aspectos esenciales por la del protector), la relación contractual, con la que se explicaba todo el protectorado, quedaba en una situación radicalmente precaria. Al querer someter el protectorado a las leyes de los pactos internacionales, no advertían los positivistas las dificultades que ello entrañaba, debido, principalmente, a la sumisión del protegido. Esto se percibe muy significativamente al tratar de la extinción de los protectorados. La mayoría de los positivistas se limitan a declarar que tal fin del protectorado responderá a las leyes que resuelven la terminación de los tratados internacionales. Si examinamos detenidamente cuales son esos medios vemos hasta que extremo resultan inaplicables a la protección. Un protectorado no se estipula con un plazo determinado (con ello desaparece uno de los medios más característicos). El mutuo disenso supondría: 1) una situación paritaria de intereses y beneficios; 2) una similitud de voluntades. Nada de esto existe; los intereses entre protector y protegido son diametralmente opuestos en cuanto a la finalización del protectorado, y la voluntad del protegido —legalmente en cuanto a las decisiones internacionales (y el disenso en un tratado lo es)— queda sometida a la del protector. De hecho solo parece idónea la apelación a la «Cláusula rebus sic stantibus»; pero en tal caso la mutación de las circunstancias tendría que ser alegada y apreciada por el protegido, al que legalmente se le coloca, en la valoración de la coyuntura internacional, en una situación de dependencia. Solo queda abierto un camino: la guerra, y con él la protección muestra hasta qué punto resulta traicionada por el positivismo jurídico, que fuerza al Estado, que se sometió al protectorado por la violencia, liberarse de él por el mismo cauce. Scelle ha advertido la importancia que tiene la carencia de un sistema institucional que permite a la instancia supraestatal valorar ese cambio de circunstancias y pronunciar la terminación del Protectorado.

La concepción culturalista del protectorado evoca un auténtico despotismo ilustrado. La verdadera protección tendría la finalidad de crear —orgánicamente— la madurez estatal del protegido.

Tal empresa supone forzosamente hacer del Estado protegido el titular de una cultura (el Estado como empresa de cultura y comunidad cultural es algo que difícilmente puede desconocerse), que él mismo se labra en su propio quehacer. El protectorado estatal implica una discriminación de culturas, de modo que el protector se asigna la misión (y esto cuando el protector siente la grata misión de civilización) de imponer una cultura al protegido. Imponer una cultura supone establecer coactivamente una forma de vida que resulta extraña al protegido. Y así, en esta bárbara empresa de uniformidad cultural, el protector ha creado en el protegido un simple doble. La debilidad inicial del protegido puede concluir en una alienación total. La madurez del pupilo se ha alcanzado cambiando el alma de su propia comunidad. Con ello se hace irrealizable la madurez del protegido; es un magnífico sistema para esterilizar todo intento de emancipación. Piénsese que, los especialistas que han estudiado el fenómeno de la Nación Moderna, han advertido que la natalidad de las Naciones obedece al orto de una convicción, que hace de una comunidad un ente que se siente perfectamente diferenciado, con fórmulas propias con las que responder a la vida. Al protegido le faltarán esas fórmulas propias. Sus clases dominantes se habrán extranjerizado y, adquiriendo las formas de vida de la Sociedad protectora, pensarán que sus intereses peligran con la terminación del protectorado. Esto explica hasta qué punto los «pseudo gobiernos» de los pueblos protegidos son los más eficaces colaboradores de las potencias protectoras (especialmente cuanto la finalización del protectorado tiene que ser acompañada de una profunda revolución social; lo que fatalmente sucede, en cuanto que supone un levantamiento, una guerra, y esto en la actualidad viene acompañado de una revuelta).

El mesianismo cultural ha tenido una dimensión tremendamente espinosa para el mundo cristiano; me refiero a la actuación de las misiones de los pueblos blancos. Ya resulta alarmante (para un auténtico católico) que los gobiernos de las potencias coloniales hayan insistido en el valioso auxiliar que para la empresa protectora supone la actuación de las citadas misiones. Los Estados han querido hacer de ellas bondadosas introductoras de las glorias del protector y exponentes de su forma cultural y vital. Así, tales misiones religiosas, en algunos casos, han constituido lo que modernamente pudiéramos llamar comisiones cul-

turales extranjeras. La insistencia en presentar la equiparación entre cristianismo y cultura occidental, ha hecho destacar una limitación racial y geográfica que falsea al cristianismo y que está totalmente reñida con la verdad evangélica (el actual Pontífice ha denunciado sapientísimamente tal deformación). Las actitudes examinadas pecan de falta de verdadero realismo. No perciben que la realidad social es funcional, y que la vida de los pueblos no es otra cosa que la adecuación de unas instituciones al servicio de unos fines. Siempre que los órganos estén pensados para servir unas funciones, forzosamente resultará impuesta una interpretación funcionalista.

El protectorado internacional reclama un perfecto conocimiento de los fines que se persiguen, del problema que trata de resolverse. Conocidos estos supuestos resulta obligado pensar en la idoneidad de los medios puestos a su servicio. Sólo en una concepción solidaria y comunitaria de la vida internacional cabe pensar en una reclamación de protección. La aceptación de un bien común, de una total interdependencia de los pueblos, crea la situación real de tutor y pupilo. Es la existencia comunitaria, con su obligado abigarramiento y multiplicidad de realidades, la que puede permitir que el protectorado alumbre nuevas comunidades perfectamente maduras y auténticos miembros de la familia humana. La protección internacional es una manifestación de justicia social, de justicia distributiva (porque es carga para el protector y beneficio para el protegido), y tal forma de justicia resulta enviable en un sistema de poderes políticos estatales. Bajo el lema del «engrandecimiento de la patria ley suprema» no es imaginable un protectorado que responda a su finalidad.

III El Protectorado y su realización histórica

Se dice del Protectorado que es la fórmula moderna del vasallaje medieval. Esta indicación histórica nos es sumamente útil, entre otras razones por situarnos ante la perspectiva histórica del protectorado. Creo que sólo conociendo la realización histórica de nuestro fenómeno podremos llegar a comprenderlo y valorarlo.

El afincamiento del vasallaje en un sistema pluralista, feudal y comunitario, podía explicarnos cómo, en aquel entonces, se daba la finalidad protectora. Ha dicho Triepel (modernizando

fórmulas que pusiera en circulación Gierke) que la sociedad medieval se caracterizaba por el feudalismo, el federalismo, la pluralidad social y la hegemonía. Cada una de esas dimensiones encerraban posibilidades inmensas para captar la función protectora. El pluralismo social era una magnífica defensa contra los uniformismos nacidos de una sociedad movida por Leviathanes. El federalismo constituye la única técnica social susceptible de ambientar al pluralismo y de hacer de él el aliento que forme espiritualmente a la comunidad. El feudalismo entrañaba el sentido del deber y de la lealtad; del servicio y de la garantía. La hegemonía medieval era la realización de una misión providencialista, que hacía de los pueblos poderosos los guardianes de la paz y los ejecutores de la justicia. Para terminar, pensemos que todo aquel sistema estaba humanamente sentido e interpretado, y que, en la compleja pirámide de los pactos feudales, alternaban feudos de comunidades sociales y protecciones de hombres.

El Rey y el Capital estaban llamados a ser leales aliados en la tarea de instaurar el Estado Moderno. Lo que el capitalismo y las monarquías absolutas deben a los protectorados, en su progreso de nacimiento y engrandecimiento, la historia lo ha probado con abundancia de datos. Nadie desconoce cómo las colonias constituyeron el bastión en que se asentó definitivamente la supremacía del Rey y su independencia de la nobleza. Las colonias «patrimonio del Rey» fueron la baza fuerte que jugó el Monarca para instaurar su absolutismo.

El capitalismo necesitaba de la gran empresa de Ultramar. Sombart pone de relieve de qué modo la actividad económica, que suponía el equiparar las escuadras colonizadoras, fué un factor decisivo en la creación del capitalismo, al dar nacimiento a un comercio de mercaderías que se controlarán masivamente. Todo el ulterior proceso del gran capitalismo está en estrecha dependencia del mantenimiento de la situación colonial.

Uno de los méritos más destacados que presenta la monografía de Heilborn, consiste, a mi modesto entender, en la introducción histórica que precede al examen del fenómeno jurídico. La protección —dice Heilborn— ha nacido llevada por la Ley del engrandecimiento de los poderes europeos. Persiguiendo tal propósito, han sido después las circunstancias las que han moldeado convenientemente la figura jurídica. Asimilación, compañías coloniales, alianzas con los príncipes indígenas, protectorados y

alianzas; todo ello ha servido para cumplir el propósito de fortalecerse mediante el control de otros pueblos.

El Estado Moderno (especie de demiurgo) algo así como un volcán de fuerzas que lo mismo pueden encauzar que desorbitar la realidad social. El Estado no es sólo el ángel pacificador y ordenador de los clásicos (Maquiavelo, Bodino y Hobbes); es también un estímulo a la violencia y a la aventura. Y lo era más en sus momentos iniciales, cuando la impronta de la aventura renacentista estaba aún fresca. El Estado y sus Hombres surgían como aventureros y rebeldes, y necesitaban campo abierto para desahogar su violencia. No era fácil someter a la ley al Estado, y fué, por ello, que aquellos países descubiertos, situados más allá de las líneas de la amistad, constituyeron magnífico escenario en el que quemar la vitalidad de unos hombres y de un Leviathan. Al Estado incipiente le remordía la conciencia el sojuzgar a pueblos cristianos; en tanto que estimaba seguir viviendo en el clima espiritual del Medievo marchando a conquistar (evangelizando) nuevas tierras. Podía tener el Estado una doble cara: generoso y liberal ante Europa; dominador y batallador en las colonias. Inglaterra, que ha sido la potencia que más sabiamente ha manipulado la técnica del poder político estatal, supo comprender esta dualidad de comportamientos, y actuó, invocando en Europa la defensa del imperio de la ley y de la medida, y realizando en los otros Continentes una política de fuerza y anexiones.

Diversos internacionalistas (entre otros, Louter y Merignhac) han fijado su atención en descubrir la utilización que una política de equilibrio de poderes ha venido haciendo de la institución del protectorado internacional. Modernamente, el profesor Duncan Hall ha expuesto maravillosamente tal utilización en la forma de «entidades políticas» que, con diversas nomenclaturas, sirven para dar vida a la extensa franja «neutralizada» que reclama la existencia de una frontera internacional. La Sociedad internacional moderna ha surgido con el propósito de garantizar una situación jurídica de privilegio que habían pactado las grandes potencias (los fundadores del Sistema de Estados). Todo el orden internacional ha venido reposando en el mantenimiento de este «statu quo», de este equilibrio. En un principio la tarea no era del todo difícil, en cuanto que el volumen de poder que se exigía para gozar del concepto de Gran Potencia no resultaba

excesivo. Al progresar la vida social (al hacerse más compleja) aparecieron nuevas necesidades y nuevos instrumentos de poder. La progresión en pos del Poder originó una «criba» en las Grandes Potencias, y las que se sostuvieron lo hicieron mediante «nuevas ampliaciones» de poder. Esta ha sido la misión de los protectores y de las colonias, el otorgar los medios idóneos para confirmar la mencionada aplicación de poderío. El fenómeno se percibe muy claramente a partir de la célebre conferencia internacional de 1878 (piénsese en las pretensiones francesas e italianas sobre Túnez).

El Orden Europeo se ha asentado en los pilares de la empresa protectora. Estable la obligarquía europea, ha sido factible prolongar la hegemonía de nuestro Continente. Europa comienza a declinar después de 1919 cuando sus posesiones se hacen inseguras. Europa se ve obligada a una transformación radical desde el instante en que hay que dar por finiquitada la acción protectora. La Hegemonía de los pueblos oligarcas europeos (que no lo fué de Europa como tal) dará paso a la rectoría de Europa como Continente, al cual le es posible y necesaria la sagrada misión de contribuir al perfeccionamiento de otros pueblos, para que, por un proceso de creciente personificación, vengán a constituirse en miembros de una auténtica comunidad de pueblos y ciudadanos.

Hay internacionalistas (tal es el caso de Merignhac y Heilborn) que captan una relación entre el protectorado y la emancipación colonial. La historia política nos muestra casos en los que los estados se han ofrecido como adelantados de una liberación colonial, utilizando, al efecto, la institución protectora. De este modo, volveríamos a vislumbrar el vínculo existente entre el protectorado y ciertas formas de federalismo. Son ejemplos de una hegemonía que obedece a la ley del poder físico decreciente (Triepel), con el propósito de obtener el máximo de eficiencia diplomática operativa. En estos casos, la actuación liberadora acompaña a propósitos mesiánicos, que convierte a ciertos pueblos en adelantados providenciales (ésto explicaría la actitud de los pueblos anglosajones, en los que el mesianismo arranca de Milton).

La apoteosis del mesianismo —en el orden colonial— queda adscrita a la expansión de los totalitarismos. Fascismos y bolchevismos se han pronunciado por un anticolonialismo radical. Los nuevos órdenes totalitarios han puesto en práctica las viejas

fórmulas romanas, y de las alianzas desiguales y de las clientelas han hecho el sustitutivo de las colonias y de los protectorados. De seguro que en ambos casos nos encontraremos con una explicación profundamente sociológica y política. Frente a las formas protectoras egoístas de una sociedad judía y demoliberal, los sistemas totalitarios han hallado el medio orgánico de integrar a los pueblos atrasados en una empresa comunitaria. Este es el lenguaje querido de los pensadores totalitarios.

IV Falaces analogías

El Derecho internacional ha utilizado dos analogías. En un caso nos ha hablado del protectorado internacional como medio concreto de realizar, en determinadas circunstancias, la función de protección internacional. Modernamente se ha preferido hacer uso de la tutela privada, para decir que, como en la citada institución, el protectorado internacional es la presencia benefactora de un poder tutelar.

La primera equiparación ha quedado abandonada, y son ininidad los escritores que tratan de separar protección y protectorado, alegando que en la protección estamos ante dos sujetos internacionales con absoluta igualdad de estatuto jurídico, en tanto que en el protectorado se produce una desigualdad de situación jurídica (en este sentido, es interesante la consulta de las apreciaciones que, sobre el particular, emiten Heilborn, Kunz y Venturini). Al divorciarse (o diferenciarse) las dos figuras jurídicas de protección y protectorado, se ha recurrido a la institución de la tutela. Se trata de una idea tiernamente acariciada por la literatura internacionalista (así Gemma, Fauchille, Starke, Scelle, Schwarzenberger, etc.). Se dice que al protector le corresponde cumplir la misión del Tutor, y que el protegido tiene una situación perfectamente comparable a la del Pupilo.

Frente a tales pretensiones podrían alegarse un cúmulo de argumentos. Podría iniciarse la refutación poniendo de relieve la peligrosidad que encierra toda analogía de situaciones privatistas con las propias del orden internacional. Se haría valer que la estructura individualista y sumamente compleja del orden internacional no es apropiada para el trasplante de instituciones privadas (así se expresa Sereni hablando de la representación). Lo esencial es destacar que la tutela reclama una concepción

comunitaria de las relaciones y un bien común sobre el cual se trazan las realizaciones de la justicia distributiva. Porque de momento nada de ésto ha existido, es por lo que negamos (a priori) que la protección estatal haya podido ser una transplatación de la tutela. Cuando Scelle afirma que no está institucionalizada la acción de control de los protectorados, con su declaración nos suministra el argumento definitivo contra la equiparación propuesta. El que ciertos internacionalistas, comentando los pasajes de Vattel sobre la finalización (extinción) del protectorado, concluyan alegando que prácticamente no pueden llevarse a feliz término las decisiones del clásico, no es sinó prueba evidente de que resulta imposible presentar el protectorado como un supuesto de tutela.

El fondo de justicia social que representa la tutela crea unas instituciones en las que la garantía del cometido encuentra debido tratamiento legal. Bien en la fórmula romana de los órganos familiares que controlan la actuación del tutor; bien en la modalidad germánica, en la que es la misma Sociedad la que crea sus órganos para vigilar al tutor; en todo caso, resulta característica de la tutela esa supervisión del grupo sobre el tutor. En el orden internacional, el Estado protector es un poder omnímodo que se niega a presentar cuentas de su gestión y que alega que la apreciación de su acción tutelar es algo que a él sólo corresponde efectuar (de caso típico de competencia reservada se ha venido hablando, y como tal la ha definido la diplomacia francesa ante la séptima Asamblea de las Naciones Unidas).

V Una explicación jurídica inadecuada

Un análisis minucioso de la teoría jurídica del Protectorado no corresponde a la finalidad del presente trabajo (en otro lugar y momento prometemos hacerlo). Aquí nos vamos a limitar a señalar cómo los momentos constitutivos, los rasgos decisivos de la teoría jurídica del protectorado desmienten la justificación que se le pretende conceder. Nuestra tesis, sencillamente expuesta, queda contenida en estos términos: un verdadero protectorado supone una acción tutelar, que sólo es factible en el seno de una comunidad internacional y ejercida en nombre de la comunidad y al servicio del bien común. En una asociación de Estados (que no otra cosa es la actual comunidad internacional)

prevalente el egoísmo estatal, resulta totalmente imposible fraguar una tutela internacional.

Los perfiles más señalados de la teoría jurídica del protectorado son: 1) el acto constitutivo supone un pacto internacional; 2) las relaciones jurídicas que nacen del protectorado son muy diversas, pero quedan reglamentadas por partida doble: unos principios generales y la ley que representa el tratado de protectorado; 3) la finalidad del protectorado es defender al protegido contra: la amenaza exterior, la incapacidad doméstica y las revueltas intestinas; 4) las diferencias, que puedan suscitarse entre protector y protegido, tienen relevancia internacional y serán solventadas mediante la aplicación de los medios pacíficos que el Derecho internacional ha arbitrado; 5) el tratado de protectorado concluye cuando se produce alguna de las circunstancias, que la ley general de los tratados juzga como idónea para extinguir la relación pactada. Veamos, muy brevemente, qué vigencia (y qué eficiencia) tienen estos apartados.

La mayoría de los internacionalistas se han manifestado por la tesis de que sólo mediante un acto jurídico internacional puede constituirse un protectorado. Posteriormente se han indicado diversidad de supuestos, y se ha dado entrada al tratado, pero también al acto unilateral. Frente a los que han destacado la importancia del acto jurídico constitutivo (tratando de legalizar «ab initio» el protectorado) modernamente se ha destacado Venturini, para el cual lo esencial no es el acto jurídico sino la situación fáctica que pone de relieve una relación de sumisión. Si fuéramos muy escrupulosos en la exploración técnico-jurídica, podríamos distinguir entre el supuesto fáctico (situación de sumisión) y la constitución normativa que da relieve, en el Derecho, a la anterior circunstancia. En nuestra concepción funcionalista, el acto normativo constituye el comienzo del tratamiento funcional (y más en el protectorado, en el que el tratado es la ley fundamental de la relación). Sería obligado que la Comunidad internacional tuviera medios e instituciones para hacerse presente en el acto con el que se introduce una situación en el ámbito jurídico del protectorado. Nada de esto acontece en la práctica. El protectorado no es un acto típicamente voluntario (y no se esgrime la explicación que vale para justificar la obligatoriedad de los tratados de paz, pues ya la analogía de los argumentos convierte en sospechosa la tesis que sigue hablando de una tutela, a la que

se aplican principios que valen para poner fin a una guerra y garantizar la sumisión a una derrota). El Protectorado surge, en la mayoría de los casos, como una capitulación, y en otros muchos viene precedido de una alianza (potencialmente ilícita) en la que los Estados convienen la futura partición del Estado al que se someterá a protección.

La complejidad del Protectorado es de tal intensidad que un sector de la doctrina ha creído obligado el desistir de hablar de la institución del Protectorado; no habría Protectorado sinó una complejidad e infinidad de situaciones de protección. Dando por válida la crítica a tal interpretación, siempre queda patente el hecho de que la reglamentación general es sumamente reducida y que la ley verdadera del Protectorado está contenida en el tratado (en este sentido Brieryly, Kunz, Le Für, Hatsckek, etc.). Este hecho pone más en claro el carácter individualista, político y egoísta que tiene el Protectorado, y que es lo que le excluye de un régimen institucional (y de una función). Cuando se pretende señalar los rasgos esenciales, que son los que autorizan a juzgar una situación como de Protectorado internacional, se hace simplemente alegando una descripción funcional. Y, así, se señala que es esencial al Protectorado (y que la anotación es suficiente) el que exista una intromisión autorizada del protector con el propósito de hacer cumplir la garantía y la protección dispensada. Con tal proceder, los juristas se remiten a una apreciación sociológica, que saben ellos que vendrá a desmentir la afirmación legal, que reconoce existente el protectorado internacional.

El que los juristas clásicos valoren en tan alto grado el aspecto funcional, tiene una significación profunda para nosotros. En definitiva, ha quedado en suspenso todo juicio sobre la viabilidad del protectorado. En la realización de la empresa protectora, tiene que encontrar la teoría jurídica los credenciales que permitan seguir hablando de un auténtico protectorado. Las funciones asignadas han sido cínicamente elegidas, y son totalmente ilógicas en el momento internacional actual. Vattel consagró la idea de que el Protectorado nacía con el propósito de defender a los pueblos débiles contra la amenaza de una agresión externa. Hoy se ha cambiado totalmente la estimación de la agresión externa, de los modos de hacerla frente. Nada tiene de extraño que, en épocas en las que: 1) se admitía el derecho a la guerra; 2) se confiaba exclusivamente en la fuerza militar y en las alianzas

para levantar una acción de defensa resultará justificable que se viera en el Protectorado una fórmula de defensa (era una alianza, y como tal la consideraba Vattel). La Seguridad colectiva (única viable en nuestro mundo) tiene otros medios para defender a los pueblos del crimen internacional y se encarga a la comunidad el reprimirla, resulta anacrónica la existencia de las viejas alianzas protectoras, que no hacen sinó desmentir los postulados de la seguridad colectiva. La internacionalización del problema de Indochina prueba palmariamente lo insostenible que es la primera función asignada al Protectorado estatal.

La incapacidad doméstica de los pueblos, era otro de los alegatos que justificaban el protectorado internacional. Dejemos a un lado el dato político-histórico de que la mayoría, de las potencias protectoras de nuestros días, están situadas ante enormes dificultades económicas que les coloca en situación de Estados que solicitan (paradójicamente) que se les proteja, y limitémonos a dos consideraciones: 1) que el Protector en todo momento resulta más celoso defensor de sus intereses (de los de sus colonos) que de los del protegido (la actuación francesa en Marruecos y Túnez es un alegato continuo en tal sentido), y que el protectorado ha nacido históricamente para engrandecer al protector; 2) que en ocasiones, el protector ha utilizado al protegido (debilitándole) en empresas políticas de la Metrópoli (así, guerras) que nada tenían de común con el cuidado debido a un pupilo. La ayuda económica y cultural a los pueblos atrasados tiene que encauzarse por medio de instituciones internacionales (en tal sentido se ha pronunciado la carta de la ONU y cabe interpretarse de igual modo el último discurso del presidente de los EE. UU.). Como misión del Protectorado se ha señalado la defensa del gobierno (o régimen político, dinástico, etc.) del Estado protegido contra posibles revueltas internas (Heilborn y Kunz). Infinidad de comentaristas han advertido de qué modo este propósito puede traducirse por una acción obstructora, que las autoridades indígenas despliegan en contra de los intereses de sus propios pueblos (así se percibe en ciertas actitudes de notables marroquíes). Nace un pacto entre protector y autoridad protegida, por el que se da intervención al primero, alzándole en juez condenatorio de las reivindicaciones populares. Aquí, el protectorado se convierte en una intervención política intolerable.

En toda exposición del Protectorado encontramos afirmada

solemnemente la existencia de unos medios jurídicos internacionales que resuelven litigios que pueden darse entre protector y protegido. La unanimidad en la afirmación no nos releva de examinarla. No basta la afirmación general; es necesario probar que medios pacíficos concretamente podrán ser utilizados. Si pasamos revista a los que el Derecho internacional considera como medios pacíficos, veremos que ninguno es normalmente practicable. Mal puede invocarse el arbitraje, decisión judicial, mediación, conciliación y buenos oficios, cuando se sostiene que la relación entre protector y protegido pertenece a la competencia doméstica del protector y se piensa que ello equivale a negar la justiciabilidad de todo litigio. Sólo por la vía indirecta (cuando un tercero se siente lesionado por la conducta del protector, como fué el caso de los decretos tunecinos y de las reclamaciones de los E.E. UU. por la política económica discriminatoria de Francia) cabe introducir una instancia internacional en la valoración del Protectorado. Sólo resultan viables las negociaciones diplomáticas entre las partes del Protectorado (a las mismas se refirió la resolución de la ONU en el caso de Marruecos y Túnez), pero éstas vienen a ser el simple reflejo de la «constelación de las fuerzas políticas» en presencia (y, por lo mismo, estimulan a situaciones de violencia, así se ve en el proceso tunecino).

No creemos necesario detenernos en un examen de la inconsistencia que presenta la doctrina clásica respecto de las formas de extinción del protectorado. Bastará advertir que en las monografías y obras generales es la parte tratada con mayor desgana, y donde el desaliento adopta fórmulas expresivas de impotencia. En suma, nada fundamental de lo propuesto por la teoría clásica del Protectorado estatal queda incólume cuando se analiza funcionalmente la institución. El protectorado estatal no puede ser entendido como protectorado. Ya las discusiones sobre su terminología resultan sintomáticas (ver las consideraciones de Traver Twiss, Gemma Kiszr Niemeyer, Lawrence, etc.).

VI Alienación proletaria y alienación de pueblos

Una de las ideas más queridas del marxismo ha sido la de la alienación como síntoma característico del proletariado. Tal noción ha seguido vigente en los estudios sociológicos y ha sido completada con consideraciones que caen dentro del campo de la

psicología y de la psiquiatría. El proletario es un hombre alienado (en otro sentido se ha dicho que es un desarraigado) en cuanto que se ve forzado a vivir «dándose» en su totalidad, convirtiéndose en mercancía que se enajena. Este vivir una vida que no le es propia; el tener que transformarse en objeto, es lo que hace vincularse con una realidad orgánica, como es una auténtica sociedad política. Su situación de desarraigado nace, precisamente, de la convicción que alienta en sus actos de que siempre le resultará imposible conseguir un dominio sobre algo de su propia existencia. La influencia que puede tener la situación del proletariado en el crecimiento de la inestabilidad social y en el orto de los sistemas totalitarios se percibe incidentalmente en los últimos trabajos de Brugmans.

No han sido los marxistas, sino más bien los fascistas los que han transportado al ámbito de la política interestatal la distinción entre proletariado y burguesía. Una de las ideas más obsesionantes de los últimos años del fascismo italiano fué la creencia en la distinción entre pueblos proletarios y pueblos capitalistas. Los pueblos proletarios serían también comunidades alienadas, grupos humanos a los que les resultaba imposible forjarse un propio quehacer. Y entre estos «pueblos-objeto» figuran en primer término las colonias y los protectorados.

Lo que es curioso señalar, es que el plano socialista doméstico no se corresponde siempre con el panorama socialista internacional. Los representantes del Movimiento socialista para los Estados Unidos de Europa, inspiradores de la constitución de una izquierda europea, han acertado a registrar el divorcio existente entre un socialismo estatal (muy contagiado por los esquemas del Estado burgués) y un posible socialismo internacional, el cual superaría la actitud clasista para propugnar una nueva revolución, que algunos califican de la revolución del siglo XX (totalmente diferente de todas las anteriores, por ser revolución de estructuras universales). Las dos actitudes del socialismo han quedado marcadas en las reuniones socialistas de Rangun, en las que los prohombres socialistas asiáticos han criticado la conducta del socialismo europeo por no querer comprender, junto al fenómeno de la alienación de los hombres, el hecho de la alienación de los pueblos.

Si el orden interno está sumido en un caos y en una crisis total, al no poder encauzar al proletariado. El orden internacional

queda totalmente falto de soportes al mantener la condición de los pueblos alienados. Esto confirma, una vez más, la exactitud de la apreciación que Acheson hizo figurar en el prólogo al «libro blanco» sobre China. Lo terriblemente grave es que los occidentales, por el temor y cansancio que sufre la burguesía, se han dejado coger en la trampa del planteamiento bolchevique, y, por reacción de temor, han aceptado como indispensable una defensa del «statuo quo», es decir del mantenimiento de los pueblos alienados.

VII El auténtico fenómeno del Protectorado y la Organización Internacional

No pretendemos explicar, en toda su amplitud, la teoría del protectorado verdaderamente internacional que hay que oponer nitidamente al estatal. Limitándonos a los rasgos que estimamos más salientes, y, en espera de un análisis más detenido, que de momento demoramos, tenemos los aspectos que siguen: 1) la visión estatal del Derecho internacional ha sido superada y con el positivismo se hunde el monopolio estatal, que tan nefasto ha sido para el progreso del jus gentium; 2) el nuevo jus gentium (en oposición al inter gentes) tiene la finalidad de crear las nuevas condiciones de vida de una sociedad más humana y fraternal; 3) el futuro orden, por su fondo humanista, debe volver a afincarse en la consideración privilegiada de los hombres y de los grupos sociales menores; 4) la protección deberá dispensarse en sentido humano, preocupándose de la suerte de los individuos, y proporcionándole los esquemas sociales que le faciliten en su más perfecto desenvolvimiento moral (la comodidad moral de que hablaron los clásicos); 5) la protección sólo puede comprenderse sobre la base de la primacía del bien común y de los postulados de una auténtica justicia social; 6) se impone una planificación en defensa de la libertad, en favor de la incorporación a mejores condiciones de vida de todos los grupos humanos (se trata de un dirigismo especial, que es aceptado por los mismos representantes del liberalismo; así Madariaga reconoce que en los grandes espacios cabe la planificación sin atentarse a la libertad); 7) la organización internacional ha de encontrar, en la tarea protectora, la dimensión más firme de su realización; ya Carr presintió cómo las fórmulas de un nuevo orden internacional

deberían apuntar tareas iniciales de creación en común de nuevos supuestos sociales y económicos (la asistencia a los pueblos atrasados constituye tal misión), y es que tal realización puede suponer el nacimiento de un nuevo principio de legitimación, de una nueva lealtad que se polariza en torno de la comunidad internacional, y que ha surgido al reconocer el hombre que tal comunidad ha sido la única que ha convertido en realidad la aspiración máxima del hombre: alcanzar iguales posibilidades para todos y en todos los lugares; 8) una auténtica tutela internacional tiene que ser creada por la organización internacional, la cual se reserva la suprema competencia para ordenarla y realizarla; 9) la evolución histórica del Derecho internacional moderno encontraría en el mismo tema (con soluciones distintas en el inicio y en el epílogo); pues, surgido en la tarea del descubrimiento y subsiguiente sumisión de nuevos pueblos, concluiría con la integración de los mismos en una superior síntesis. Todo parece indicar que el Maestro Vitoria, al definir su concepto máximo de la comunidad natural del género humano, presintió cual sería la dirección que debería proseguir el Derecho de Gentes para corresponder a su realidad social; a esa comunidad de todos.

MARIANO AGUILAR NAVARRO

CATEDRÁTICO

UNIVERSIDAD DE SEVILLA