

POLÍTICA INTERNACIONAL *

por el Académico DR. ISIDORO RUIZ MORENO

Señores académicos: hace pocos días nuestro presidente me pidió que expusiera algunas ideas o situaciones sobre el tema "Política exterior de nuestro país". Acepté complacido el pedido pensando que, por este medio, podía ser que las manecillas del reloj del tiempo volvieran para atrás. Es decir, hacerme a la idea de que los años no han corrido y que este profesor, que hace mucho dictó cátedra en la Facultad de Derecho de Buenos Aires, podía recordar lo que dijo ante los sufridos estudiantes que tenían que escucharlo para que recordara sus caras en el momento del examen, lo que les aseguraba una presunción de sabiduría.

Confieso que lo hago con cierta emoción porque he tenido que ordenar de nuevo ideas que en otras épocas preocuparon mi mente. Empero, espero de la benevolencia de ustedes la consideración amistosa, para esta ya cascada voz que se resiste a pasar al archivo.

Si me debo ocupar de la política internacional, debo comenzar por expresar qué es la política exterior. Carlos Calvo, nuestro más eminente diplomático, dice que es la historia de los pueblos, o sea de la actuación del Estado en la comunidad de las naciones, la expresión de la vida de sus habitantes, de sus intereses y de sus ambiciones territoriales.

La política ha sido definida como el arte de gobernar que se realiza por diferentes medios. En materia internacional, la política no siempre dispone de medios eficaces para suplir sus finalidades; carece de fuerza para llevar a cabo sus propósitos en forma pacífica; debe valerse de la

* Comunicación expuesta por el Académico doctor Isidoro Ruiz Moreno el 22 de junio de 1983.

coacción física o política, porque la coerción significa la guerra, que es la antítesis del estado de paz. Como bien se ha dicho, la guerra es un instrumento de política nacional prohibida en nuestra época por el Pacto de París.

Esta situación es la que se ha tratado de resolver por medios internacionales para lograr la coexistencia pacífica miembros se comprometieron a respetar y mantener conde los países. Hay dos clases de pactos, los internacionales y los regionales. Los primeros, suponen la comunidad internacional organizada. Tales por ejemplo la Organización de las Naciones Unidas, la OEA, etc.

El antecedente más importante de estos pactos internacionales fue la Liga de las Naciones, concebida en 1918 por Wilson para impedir que hubiera nuevas guerras. El plan del presidente de los Estados Unidos fracasó por la acción disolvente del movimiento nacionalsocialista de Alemania bajo la dictadura de Hitler.

En realidad, la idea de organizar una unidad internacional tiene sus raíces en el pasado, principalmente en el siglo XIX. La Santa Alianza, concretada en 1815, a la caída de Napoleón, no fue más que un esbozo de una organización internacional que sólo actuaba a través de reuniones de los Estados poderosos. A la Santa Alianza le sucedió lo que se llamó el Concierto Europeo, que no era nada más que un directorio de las grandes potencias para la salvación de Europa. En 1918, al terminar la guerra, se concertó la organización jurídica de la humanidad por medio de la Sociedad de las Naciones. Por este sistema, los tra toda dominación extranjera, la integridad territorial y la independencia política de todos sus miembros. En caso de agresión o amenaza de agresión, el Consejo indicaría los medios para asegurar esa obligación.

El cataclismo de la segunda guerra mundial puso fin a la actividad de la Liga de las Naciones. Restablecida la paz en 1945, se creó la Organización de las Naciones Unidas —la ONU— con el primordial propósito de mantener la paz y la seguridad internacionales. Hasta ese momento, los Estados eran dueños de adoptar la política internacional que les pareciera en ejercicio de su poder soberano.

Constituidas las Naciones Unidas desapareció la autoridad absoluta del poder del Estado, porque la Organización Mundial en su Carta dispone que "corresponde a ella

mantener la paz y la seguridad internacionales, y, para tales finalidades, podría tomar las medidas colectivas y eficaces a fin de prevenir y suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz”.

Conforme a la Carta, los Estados miembros pueden tener las políticas internacionales que convengan a sus intereses, menos la de realizar actos de agresión contra los demás países. El texto reconoce el principio de libre determinación de los pueblos, pero sujeto a las limitaciones que ella impone.

Además de la política general de la comunidad de los Estados, existen pactos regionales geográficos o zonales, que tienen disposiciones legales coincidentes. Tal es el caso de la Unión Panamericana, el Mercado Común Europeo, etc.

En la evolución de la política internacional del mundo civilizado se observan lo que se llaman “constantes históricas”. En la imposibilidad de referirme a todas las políticas en materia de relaciones internacionales, es importante destacar la política de la Rusia Soviética, porque se ha colocado al margen de los principios del derecho internacional. La situación geográfica del país de los soviets moscovitas, entre Europa y Asia, la favorece para la acción preponderante de penetración intelectual y material que desarrolla. A ello se agrega su enorme población sometida a una élite de un solo partido, que no tolera la oposición. Es la dictadura del proletariado que señala Lenin. A ella se agrega una política expansiva y el ejercicio constante de su práctica de infiltración en los demás países para hacer triunfar la tesis comunista.

Pero Rusia debe cuidarse de la política de China y de Yugoslavia, Estados ambos comunistas, pero enemigos declarados del Soviet de Moscú. Además, debe hacer frente a la alianza de los países que integran el Tratado del Atlántico Norte, o sea el resto de los europeos con Estados Unidos a la cabeza.

Se observa en el concierto de las naciones, una tendencia política hacia el sistema de lo que se denomina la “seguridad colectiva” a través de grandes pactos internacionales.

Este movimiento comenzó con el nacimiento de la Sociedad de las Naciones y siguió con el Tratado de las

Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos, la OEA, y la serie de pactos regionales.

Se ha dicho, con razón, que es un movimiento histórico de gobiernos, de naturaleza política, que busca coordinar en una cierta armonía sus intereses y formas de vida. En realidad, es un problema político de origen aristotélico. En este examen de antecedentes no se puede omitir a Juan Bautista Alberdi, nuestro eminente compatriota, que fue un destacado expositor de la política internacional. Él fue el verdadero fundador de la teoría de la geopolítica, cuyo mérito se adjudica a Ratzell. Alberdi fue muy anterior a Ratzell.

En la *Memoria sobre la conveniencia de convocar un Congreso internacional americano*, de hace más de un siglo (1844), estampó su pensamiento y dijo: "América está mal hecha. Es menester recomponer su carta geográfica e histórica. Es un edificio viejo, construido según un pensamiento que ha caducado. Tropieza en los límites que estableció la metrópoli monárquica y que ha respetado la América republicano.

El principal motivo para su animadversión al Brasil, se debe a factores de equilibrio continental.

En su libro *Política exterior* expresó: "El equilibrio no es una quimera. No la creó el que inventó el nombre, sino la cosa, que es real, como la naturaleza. No es ni más ni menos que la ponderación, el balance de los poderes ya creados y revestidos de la sanción del tiempo, del consentimiento universal, bases principales de toda institución humana".

Dominado por sus ideas geopolíticas, fue contrario al panamericansimo. Consideró errónea la creación de Bolivia, la cual debía dividirse entre la República Argentina y el Perú. Nuestro ilustre pensador fue europeista, y totalmente contrario al Brasil y a los Estados Unidos.

La política internacional de los Estados es un problema complejo de división del trabajo, porque en los países de organización republicana, la política exterior es la suma de las actividades de distintos organismos.

Tomemos el caso de nuestro país. La política exterior de la República Argentina es la resultante del juego armónico del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo en las esferas de cada uno, que señala la Constitución Nacional.

Nuestros constituyentes de 1853 tuvieron plena conciencia de que para actuar en la comunidad de las naciones era indispensable declarar a la faz de la Tierra, cuáles eran los principios de derecho internacional que inspirarían la actuación de la República. Para esa suerte introdujeron en el texto de nuestra Constitución una serie de disposiciones de la más auténtica filiación internacional. Una de sus disposiciones más importantes se refiere a los actos públicos que se celebran entre los gobiernos para el mantenimiento de las relaciones exteriores.

Para eso, el artículo 31 declara que los tratados con las potencias extranjeras son "leyes supremas de la Nación". A mi juicio, esta expresión evidencia una política exterior definida, hecha en una época en que, salvo los Estados Unidos, ningún país equiparaba un tratado internacional a una ley interna. Alberdi da contenido científico a la teoría y distingue entre el dualismo y el monismo. El dualismo es la coexistencia de dos zonas que se superponen. El monismo es la imposición estatal de una. El monismo es la primacía del Estado.

En el siglo pasado, no en todas partes los extranjeros tenían los mismos derechos que los nacionales.

El principio de la igualdad se repite en el artículo 17, que otorga la inviolabilidad de la propiedad a "todos los habitantes", lo mismo que la igualdad para los impuestos y las cargas públicas. Equipara los derechos de los ciudadanos a los que tienen los extranjeros que viven en nuestro país. Y como si esto fuera poco, en el artículo 20 la Constitución consagra que los extranjeros gozan, en todo el territorio de la Nación, de todos los derechos del ciudadano. Además, nuestra Carta Magna impone al gobierno la obligación de fomentar el ingreso al país de los que traigan por objeto labrar la tierra, mejorar las industrias y de enseñar las ciencias y las artes.

Nuestra Constitución no se limita a expresar sólo reglas. Consagra textos que se refieren a la conducción de la política internacional de la República. Para eso la Constitución distingue entre las atribuciones del Congreso y las del Poder Ejecutivo. Concede al Congreso la facultad de arreglar definitivamente los límites internacionales, aprobar o desechar los tratados internacionales concluidos con las demás naciones, y la de conceder patentes de corso y de re-

presalias, que son procedimientos para conducción de la guerra.

La Constitución prevé especialmente el régimen de la guerra. La República Argentina no puede ir a una guerra sin la anuencia del Congreso de la Nación. El inciso 21 del artículo 67 exige la autorización previa del Congreso para que el presidente de la República pueda declararla. En cuanto a la actividad del Estado argentino en el ámbito internacional, es decir, para el ejercicio de su política internacional, la Constitución contiene disposiciones bien precisas. El inciso 14 del artículo 68 prescribe que el presidente de la República puede firmar tratados de paz, de comercio, de libre navegación, de límites, de neutralidad, o hacer negociaciones para el mantenimiento de buenas relaciones con las potencias extranjeras. El derecho de legación activo y pasivo, o sea el medio y la forma de desarrollar la política internacional a través de los funcionarios diplomáticos, se traduce en el ejercicio por el presidente de la facultad de designar diplomáticos ante los gobiernos extranjeros con acuerdo del Senado.

Como se ha dicho, con razón, que el presente es hijo del pasado y padre del porvenir, creo que debo hacer una relación sobre los episodios de nuestra historia nacional que fueron los jalones de la política internacional. Voy a citar una serie de antecedentes que son muy ilustrativos.

Hace veinte años escribí un libro sobre la historia de las relaciones exteriores, cuyo capítulo primero versó sobre la política exterior de la Argentina. En dicho capítulo hice el detalle de las posiciones adoptadas por nuestros gobiernos, y expresé: "Un maestro inolvidable dijo que la República Argentina, altiva ante los fuertes y considerada con los débiles, ha trabajado invariablemente por la paz de la Humanidad, evidenciando, al propio tiempo que la nobleza y la altura de su política exterior, la liberalidad de sus instituciones y su acción americanista franca y sin dobleces. Esa política, esa acción, ese pensamiento estampado perdurablemente en documentos, constituye uno de los acervos morales de que con mayor razón puede y debe enorgullecerse nuestro pueblo. Ellos han contribuido desde los primeros días de la emancipación política de nuestro país a que se cumpla el alto ideal de hacer del territorio

una segunda patria para todos los hombres del mundo que lo quieran habitar”.

En las relaciones internacionales de la República Argentina han intervenido tres clases de factores o elementos: el territorial, el jurídico y el político. Han estado ausentes el económico y el estratégico. Sus fronteras internacionales no son el resultado de ideas geopolíticas ni ha intervenido en ellas el principio de la nacionalidad. Sin embargo, tiene importancia su estudio, porque según la acertada opinión de Lapradell, la frontera es una manifestación de la actividad humana como una creación de la vida colectiva. La frontera ha dejado de ser un hecho geográfico puro, y viene a ser la ciencia geográfica de un hecho político adaptado. No hay otras fronteras que las fronteras políticas”.

El principio de autodeterminación, fundado en el derecho de los pueblos a determinar sus destinos, fue la regla de conducta del gobierno argentino hacia sus vecinos en los primeros tiempos de la emancipación. Así lo reconoció el bando de la Junta del Paraguay el 14 de setiembre de 1811, que dijo refiriéndose a Buenos Aires: “Después de aplaudir nuestra generosa resolución en el recobro y restauración de nuestra libertad, se contrae a sincerar su procedimiento en sus expediciones militares, dirigidas únicamente a hacer conocer a los pueblos sus más preciosos derechos, a suministrar las fuerzas proporcionadas para reunirse y para hacer respetar la voluntad de ellos contra los impotentes conatos de la tiranía y las péfidas intenciones del antiguo mandatario”.

El mismo principio se repite en las instrucciones reservadas que se dan al Capitán General del Ejército de los Andes don José de San Martín, en las operaciones destinadas a la campaña de la reconquista de Chile. Como punto primero se le señala la consolidación de la independencia de la América de los reyes de España, sus sucesores y metrópoli, y la gloria a que aspiran en esta grande empresa las Provincias Unidas del Sud como los únicos móviles a que se debe atribuir el impulso de la campaña.

Otra teoría de política internacional de nuestro país es la teoría del “*utis possidetis juris*” de 1810. Éste es un principio que ha tenido fundamental aplicación en todas las cuestiones de límites de la América española. Según

el mismo, la delimitación administrativa colonial, impuesta por España, en el momento de la emancipación debía ser la frontera política entre los Estados americanos. La República Argentina invocó el principio del "utis possidetis juris" como principio de su derecho público externo. Así en el tratado de límites celebrado entre nuestro país y Chile en 1855, en el artículo 39 se estableció: "Ambas partes contratantes reconocerán como límites de sus respectivos territorios los que poseían como tales al tiempo de separarse de la dominación española en el año 1810".

La República Argentina ha invocado las mismas reglas en cuestiones de límites con Bolivia y Paraguay. No obstante ello, debido a las deficientes informaciones y a los defectuosos mapas coloniales, el principio del "utis possidetis" no impidió que los países americanos tuvieran necesidad de recurrir al arbitraje para solucionar sus cuestiones de límites.

Como ha dicho el doctor Bermejo, "la gran nación sucesora del Virreinato del Río de la Plata está ya mutilada. No es la misma que midió por el norte el paso marcial de Belgrano. No es la misma cuyas armas asentó en oriente Alvear y cuyas naves llevara al sur el intrépido Brown. No es ya la misma cuyos límites trazara al occidente la espada fulgurante de San Martín. ¿Qué ha sido del teatro de tanta gloria?"

Nada más exacto que el pensamiento del doctor Ernesto Quesada: "La prudencia aconsejará ante todo y sobre todo poblar nuestros desiertos, consolidar el orden con la libertad política y civil antes que pretender elecciones que puedan comprometer el propio crecimiento de la nacionalidad argentina".

Para terminar, me voy a ocupar de una característica de la política exterior argentina, el "pacifismo", que es una norma de conducta de la política de nuestra país. La República Argentina ha decidido todas sus cuestiones por los medios pacíficos. En el artículo 39 del Tratado de Paz, Amistad y Comercio y Navegación firmado el 30 de agosto de 1855 con la República de Chile se especificó: "Ambas partes contratantes reconocen como límites de sus respectivos territorios, los que poseían como tales al tiempo de separarse de la dominación española en el año 1810 y convienen en aplazar las cuestiones que han podido o puedan

suscitarse sobre esta materia para discutir las después, pacífica y amigablemente, sin recurrir jamás a medidas violentas y, en caso de no arribar a un completo arreglo, someter la decisión al arbitraje de una nación”.

Por el artículo 52 del Tratado de Paz, Amistad, Comercio y Navegación firmado entre la Confederación Argentina y Bolivia el 7 de diciembre de 1858, las dos repúblicas contratantes se comprometen a renunciar al funesto medio de la guerra y a no emplear medidas hostiles en el caso de que se suscite, desgraciadamente entre ellas, cualquier motivo de queja o desavenencia. Cuando ocurriera un conflicto de esta naturaleza y se hubieran agotado todas las vías pacíficas y conciliatorias, se obligan las dos partes contratantes a someter sus diferencias a la decisión arbitral de una tercera potencia. Se obligan, igualmente, a emplear la influencia y ascendiente que les pueda ofrecer su respectiva posición para negociar la adhesión de los demás gobiernos sudamericanos al principio consagrado de este artículo.