

# UN TIPO ESPECIAL DE RELACION INTERNACIONAL LAS VINCULACIONES POST-COLONIALES

## I

Uno de los criterios para distinguir en las relaciones internacionales lo político de lo jurídico, puede ser el de la precisión de conceptos e instituciones. En lo jurídico, la aspiración del Derecho Internacional clásico, fué construir un sistema preciso en el que no hubiera lugar sino para el *ser* y el *no ser*. Instituciones y conceptos eran netos y definidos. La consecuencia fué la creación de un sistema ideal de arquetipos y ficciones, que rara vez se encontraban en la realidad; elaborado con criterios puramente doctrinarios y sostenido pese al inconveniente de seguir al margen del mundo por las circunstancias de estar gran parte de ese Derecho tan fuera del campo de la consagración positiva, como del alcance sancionatorio de órganos supraestatales, encargados de velar por su aplicación. Para los estadistas, esa dualidad era a veces un motivo de dificultad, y otras, de comodidad. Pues la Política Internacional partía de escasos principios y se nutría de abundantes realidades cambiantes que combinaban viejos elementos con novedades más o menos improvisadas; muchas veces transaccionales o matizadas por posiciones intermedias entre el *sí* y el *no* de los conceptos jurídicos más aproximados. Así, en Derecho Internacional, a falta de una Comunidad encarnadora del *ordo universalis* y sustituidora de la vieja República Christiana rota en el siglo XVI (ya que hasta 1919 los ensayos para articularla fueron bien limitados) sólo había constelaciones de personalidades soberanas —los Estados— relacionadas y vinculadas por la vía de la mutua y circunstancial autolimitación mediante Tratados de toda índole. Un poco apretadamente el Derecho Internacional elaborado entre 1867 y 1919, pretendió recoger ciertas realidades insoslayables con la elaboración de conceptos como los de los «estados semisobe-

ranos», el de las «personalidades institucionales» no estatales, y el de los «Tratados de alianza permanente». Pero con todo, seguía desbordado por los hechos que dieron vida a los Dominios británicos, y después de 1919 a los mandatos, la Mancomunidad Británica de Naciones y otros ejemplos de vinculación internacional fuera de los precedentes clásicos.

La colonización moderna arranca de 1415 o de 1492, según se quiera. Las emancipaciones modernas arrancan de 1776. La separación de las Américas no complicó las construcciones coetáneas de los jus-internacionalistas: se trataba sólo del nacimiento de nuevas personalidades soberanas. ¿Más que decir del fenómeno de los Dominios enviando representaciones diplomáticas —al principio adjuntas a las de la ex metrópoli y cubiertas por una plenipotencia expedida por su Foreign Office— para ejercitar el *treaty making power*? Si el régimen implantado por España en sus Antillas en 1897 hubiera tenido tiempo de fructificar, nuestros viejos tratadistas y estadistas hubieran tenido que modificar sus clásicos manuales y discursos, no muy originales, respecto de los modelos extranjeros que mayor fortuna gozaban entonces en España.

Hoy se reconoce plenamente que las vinculaciones internacionales son demasiado complejas para quedar meramente encuadradas en las formas clásicas de las autolimitaciones contractuales. Hay más: y una de las novedades que la Política Internacional está introduciendo en el Derecho Internacional, procede de las vinculaciones postcoloniales, que bien merecen nuestra atención, por el volumen que han alcanzado desde 1945. Pues hoy no son como metrópolis, potencias de primera clase el Reino Unido, Francia u Holanda; sino como núcleos aglutinantes de un sistema internacional más vasto que se llama Mancomunidad o Unión, el cual tampoco podría clasificarse dentro de los tipos arcaicos de las Alianzas o Confederaciones, y menos aun dentro de los «protectorados» o «vasallajes»

## II

Importa poner varias cosas en claro antes de seguir adelante. De los varios modos por los que puede terminar una colonización no todos nos interesan ahora. Los asimilistas y absorcionistas —los países latinos, en el primer grupo, y Japón, la U. R. S. S. y los Estados Unidos, siempre que

han podido, en el segundo— han encaminado su gestión colonial a un final que excluía toda vinculación internacional, sustituyéndola por la integración internacional. Su meta es agrandar el ser internacional de la metrópoli con la inclusión de las dependencias asimiladas o absorbidas, es decir, incorporándolas. Ese programa se ha cumplido en muchos casos: recordamos los actuales de Argelia, Guadalupe, Martinica y Reunión —el de Guayana no nos gusta como ejemplo—, en el caso francés; Ceuta, Melilla y las Canarias —no nos atrevemos aún a incluir a Ifni—, en el español; Alaska y Hawai, en el norteamericano; Madeira y Azores, en el portugués. Los ejemplos históricos son de mayor volumen: recuérdense las enormes Indias americanas de España y Portugal entre 1808 y 1825, reducidas luego a Cuba y Puerto Rico, por ser dudosa la situación de Filipinas (1); las cuatro provincias líbicas, italianas entre 1934 y 1943 (2); Sajalín, Riu-Kiu y Corea, para no añadir a Formosa, en el caso del Japón. Portugal mismo «metropolizó» todos sus dominios (3) en varias ocasiones (1826, 1853, 1881), con lo cual no hacía sino seguir la trayectoria revolucionaria de la Francia de 1792 y 1848 (4). Desde 1922 los Países Bajos se presentaban como un solo Reino distribuido en tres continentes (5). Y la U. R. S. S. ha resuelto su problema colonial de un plumazo: suprimiéndolo constitucionalmente (6).

Esta solución no nos interesa, porque no puede haber vinculación internacional entre los componentes de una sola entidad internacional. La vinculación, sea igualitaria o desigual, es interna (constitucional y administrativa). El que terceros países garanticen sus condiciones o puedan reclamar por su incumplimiento, en virtud del reconocimiento

(1) «Los reinos y provincias españolas de América y Asia gozarán los mismos derechos que la metrópoli»; art. 87 de la Constitución de Bayona. «La nación española es la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios»; art. 1.º de la Constitución de Cádiz. A partir de 1837 y hasta 1876, la locución empleada en las Constituciones españolas y portuguesas es la de «provincias de Ultramar».

(2) R. D. L. 3 diciembre 1934, luego Ley 11 abril 1935.

(3) En la Constitución o Carta portuguesa de 1826, art. 2.º, se describe el reino enumerando sus territorios en Europa, África Occidental y Oriental y Asia, de forma parecida a como se hace en la actual Constitución de 1933, art. 1.º

(4) La Constitución del Año III, decía: «Las colonias francesas son partes integrantes de la República y están sometidas a la misma Ley constitucional», en su art. 5.º La de 1848: «El territorio de Argelia y de las Colonias se declara territorio francés y será regido por leyes particulares hasta que una ley especial las coloque bajo el régimen de la presente Constitución.»

(5) «El reino de los Países Bajos comprende el territorio de los Países Bajos (Holanda), de las Indias Holandesas, de Surinam y de Curaçao»; art. 1.º de la Constitución revisada.

(6) Véanse los textos constitucionales de 1923-25 y 1936, precedidos por la «Declaración de derechos del pueblo trabajador y explotado», de 1918, para Rusia únicamente. La fórmula soviética para las relaciones ex coloniales es: igualdad dentro de las categorías asignadas en la Unión; régimen nacional en la forma y socialista en el fondo; disolución del pasado colonial en el futuro soviético, con todo lo positivo y lo negativo que ello supone.

de derechos especiales (privilegios, servidumbres), no altera el supuesto.

La solución radicalmente opuesta, tampoco nos interesa: después de la emancipación, por vía separatista, las más de las veces brusca y violenta, la nueva personalidad toma rumbos internacionales en los que la ex metrópoli no desempeña —teóricamente al menos— un papel distinto de los demás Estados, con los que el emancipado celebra tratados de toda índole. Incluso el de reconocimiento de la Independencia, con sus problemas de liquidación de la etapa colonial (reparto de la deuda pública, abono de indemnizaciones, destino de bienes, nacionalidad de residentes y derecho de opción, transición legal y judicial), se asemeja a los semejantes entre países no coloniales recién separados (Bélgica de Holanda, en 1839; Grecia y los principados balcánicos de Turquía, desde 1830 a 1908; Noruega de Suecia, en 1905; Finlandia y los Estados bálticos de Rusia, de 1918 a 1921; Islandia de Dinamarca, en 1944), o los concertados entre los «sucesores» de un núcleo deshecho (Austria-Hungría, el Imperio Otomano). Así nos resultan particularmente incoloros los Tratados (unos, de «reconocimiento»; otros, de «paz y amistad»; algunos, simplemente de comercio y navegación) por los que España, con reprochable retraso, entabló con sus hijas emancipadas una serie de relaciones que sobre el papel poco diferían de las que pudieran haber concertado los países más alejados o extraños con las nacientes Repúblicas hispanoamericanas (7). No muy distintos habían sido los de Inglaterra con su hijuela norteamericana (8), de Francia con Haití, y de Portugal con el Brasil (9).

Fuera de nuestro campo quedan también las vinculaciones que no merecen el nombre de *post* coloniales, porque seguían siendo *coloniales*, como las que mediaron entre ciertos *suzeranos* con su vasallos y las de algunos protectores o tutores con sus protegidos o encomendados, aunque fuera muy grandilocuente la fraseología empleada para

(7) Autorizado el Gobierno para concluir Tratados de paz y amistad con los nuevos Gobiernos de la América española, por Ley de 4 de diciembre de 1836, no se dió gran prisa a pesar de que desde 1835 varios de aquéllos franquearon sus puertos a nuestros buques. Los Convenios fueron: con México (28 diciembre 1836, el único reconocimiento rápido), Ecuador (16 febrero 1840, renuncia a la soberanía), Chile (25 abril 1844), Venezuela (30 marzo 1845, Uruguay (26 marzo siguiente), Bolivia (21 julio 1847), Costa Rica (10 mayo 1850), Nicaragua (10 junio 1851), Dominicana (18 febrero 1855), Argentina (9 junio 1859), Guatemala (29 mayo de 1863), Honduras (17 noviembre 1864), Perú (27 enero 1865), Salvador (24 junio siguiente), Paraguay (10 septiembre 1880), Colombia (30 enero 1881), Honduras (28 agosto 1885), Cuba (21 enero 1903), Panamá (25 julio 1912) y Filipinas (27 septiembre 1947).

(8) El Reino Unido reconoció la independencia de las Trece Colonias en 30 de noviembre de 1782. La cooperación angloamericana empieza en 1899.

(9) Portugal reconoció al Brasil en 15 de noviembre de 1825. Los vínculos dinásticos subsistieron.

definirlas. A nadie engañaban los tratados de La Marsa (8 junio 1883), Seul (7 noviembre 1905), Tananarivo (10 octubre 1895), Sagaoli (7 de diciembre 1815) y Hsing-Kin (15 septiembre 1932); ni aun las convenciones autoconcertadas por la Corona belga como soberana común del flamante Estado Independiente del Congo y de Bélgica (la de 3 de julio de 1890, por ejemplo); de esa época proviene el enriquecimiento del vocabulario político-internacional con términos como «tunfier». También excluimos a los Tratados de los Estados Unidos con su creación liberiana, o con sus vecinos débiles del Caribe, porque éstos no han sido nunca colonias suyas, bien que sus relaciones se hayan asemejado a las que estudiamos (10).

### III

Cada vez se ha percibido con más claridad que la colonización, cuando por el curso natural de los hechos no aboca a un final integratorio, lo debe tener evolutivo por vía de vinculación transaccional, ya sea del tipo federativo, ya del tipo de alianza. Así lo declara el oficioso Código de Moral Internacional de Malinas (art. 122): «Una vez emancipada, en efecto, la antigua Colonia, no tiene el derecho de romper todos los lazos que la ligaban a la Metrópoli: Anudada entre los dos pueblos una verdadera asociación, no pertenece a la voluntad unilateral de una de las partes repudiarla en detrimento de la otra, a la que se frustraría por ello el justo premio de un largo esfuerzo.»

Así lo percibieron muchos prohombres emancipadores, forzados al separatismo radical por la incomprensión ambiente y la imposibilidad de aplicar las fórmulas evolutivas. Sirvannos de recuerdo como españoles, tras del olvido de los proyectos de Aranda y Godoy, los de Rivadavia, San Martín, Mora, Itúrbide (consagrado en el Plan de Iguala y en el Tratado de Córdoba), y más recientemente —además de los experimentos autonómicos de las Antillas de 25 de noviembre de 1827, frustrados

---

(10) Véanse los Tratados con Haití (16 septiembre 1916), Nicaragua (1 noviembre 1917), Santo Domingo (8 febrero 1907), Panamá (18 noviembre 1903) y Cuba (22 mayo 1903), hoy derogados o sustituidos.

Por el estilo son el Tratado de 19 septiembre 1932 entre Japón y Manchukuo y los rusomongoles desde 1912 a 1943 (25 julio). En el caso de Liberia, los Estados Unidos han cuidado de dar las apariencias más incoloras a sus Tratados.

por un tercer país, no por los vinculados—, el de Pedro A. Paterno respecto de Filipinas, cuando ya la Manila española estaba asfixiada (11). Un país conoció a tiempo esta gran verdad y la ha venido aprovechando: el Reino Unido, desde la aceptación del *rapport* de Lord Durham sobre el Canadá (1837) al Tratado con Birmania (en 1947). Otros países han intentado seguir ese camino, pero bastante más tarde: los Estados Unidos —en Filipinas—, desde 1934; Francia, desde 1946; Holanda, en 1949. Bélgica, Portugal, Dinamarca, Italia, España, Noruega, Sudáfrica, Australia y Nueva Zelanda son las metrópolis que hoy se apartan de él. Verdad es que para la mayoría de ellas no es practicable, al menos por ahora (12).

Las vinculaciones que vamos a estudiar pueden escalonarse en varios tipos, bastante diferentes:

a) Los más completos se presentan formando un sistema superior, al que pertenecen las ex dependencias y las ex metrópolis en un plano colaborativo que consagra, o al menos tiende, a la igualdad de *status*, ya que no de función: Mancomunidad Británica —hasta 1948— de Naciones, Unión Francesa, Unión Neerlanda-Indonesa. Los tres ejemplos citados, a su vez difieren entre sí. El segundo nos plantea serias dudas, no superiores a las expresadas por sus gestores (13), sobre la sustantividad de su personalidad, o por lo menos, de su capacidad internacional, con independencia de la de una de sus partes: la República francesa.

b) Menos completas son las formas que sobre el modelo clásico de las alianzas desiguales —suponiendo que hayan existido alianzas que no lo fueran— establecen nuevas modalidades de cooperación vinculatoria, en general a la inversa de las de los tratados de protectorado (éstas, pro-

---

(11) «Mas, por grandes esfuerzos que hagamos de nosotros mismos, necesitaremos de una aliada... y qué mejor aliada para nosotros que España, nación con quien nos unen cerca de cuatrocientos años vínculos de relaciones, de religión, de derecho, de moral, de usos y costumbres, conociendo a diario sus virtudes y sus defectos?» Sobre la cerrazón mental con que muchos elementos metropolitanos acogían esta sugerencia —la historia, por desgracia, es monótona—, véase el juicio de Sastrón en su obra *La insurrección de Filipinas y la guerra hispano-americana en el archipiélago*, publicada en 1901. Muchas personas, desde Saco a Gálvez, fueron tachadas de «filibusteras» (o como Labra y Pi y Margall de «traidoras») para glorificarlas unos lustros después cuando ya sus fórmulas de cooperación eran sólo recuerdos inaplicables. ¿Cuándo aprenderán los pueblos que en la vida internacional los *saitos* no son menos peligrosos que en la naturaleza, y que el *estancamiento* los provoca?

(12) En 1960, si no le es prorrogado su fideicomiso decenal sobre Somalia, Italia sentirá deseos de una «alianza» que prolongue su presencia. Hace tiempo que España hubiera debido hacer algo en Marruecos.

(13) LUCHAIRE (*Manuel de Droit d'Outremer*, 1949) niega que la Unión tenga personalidad internacional distinta de la de la República francesa, ya que el Parlamento de ésta (y no la Asamblea de la Unión), la Diplomacia y el Ejército de la República son sus poderes e instrumentos activos: el presidente de la Unión no es sino el de la República, con un título más.

cediendo a anudar; aquéllas, queriendo desanudar), que rebasan aquel modelo inspirador.

Unas y otras formas admiten muchas maneras de estructurarse. Así sucede alrededor de la Mancomunidad británica, mediante el empleo de procedimientos distintos, cuya coexistencia nos parecería contradictoria e incompatible a los continentales: leyes del Reino Unido, como son las Constituciones de los Dominios entre 1867 y 1909. Acuerdos, «recomendaciones» y hasta convenciones constitucionales, con el intraducible significado que esta figura tiene; emanadas, ya de Conferencias —primero coloniales, después imperiales, luego mancomunadas—, ya de reuniones y otros contactos menos solemnes. Y hasta de verdaderos tratados, lleven o no ese nombre, como los concertados con la India, Pakistán y Ceylán. Y fuera de la Mancomunidad, mediante tratados —con sabrosos anexos— con Egipto, Iraq, Jordania y Birmania con el Reino Unido. En la Unión Francesa, articulándose en la Constitución de una parte (la ex metropolitana), que las otras aceptan y desarrollan por tratados singulares con convenios suplementarios. A la inversa, en la Neerlandia-Indonesica, mediante un tratado con varios acuerdos complementarios y anexos, que una de las partes (la ex metropolitana) ha reconocido previamente en una revisión de su Constitución, mientras la otra, en este aspecto, guarda silencio, y hasta lo modifica unilateralmente en cuanto a su estructura, que de federal se convierte en unitaria.

También los Estados Unidos han seguido el camino de los tratados, precedidos por leyes suyas aceptadas por la legislatura filipina y seguidos por nuevas leyes suyas, correspondidos por otras equivalentes de Filipinas, en el alumbramiento de la Mancomunidad (1934), luego República (1946). Y por cierto que la U. R. S. S. ha aplicado en Mongolia un sistema parecido: ante el mundo exterior, tratados de alianza y colaboración; pero ante el interior una intensa penetración, facilitada por la similitud de regímenes y por muy peculiares circunstancias de hecho, de todos conocidas.

#### IV

La primera materia en estas vinculaciones se refiere a las *relaciones internacionales*, que los países independizados aspiran celosamente a ejercer por sí. Los Dominios blancos, tras de haber alcanzado la etapa del

gobierno responsable en sus asuntos internos (14), pensaron en extender su competencia a los asuntos mixtos, como los de nacionalidad y extranjería, los aduaneros (1859), a los externos más localizados (principalmente arreglos fronterizos, de tránsito y comercio, pesquerías y navegación) y, finalmente, a los convenios generales, primeramente los de índole técnica, para pasar en seguida a los puramente políticos. Mas no pudiendo disfrutar de esas prerrogativas sin una maquinaria adecuada, empezaron por establecer servicios técnicos, que asesoraban o expresaban su voz ante los diplomáticos metropolitanos, para seguir destacando delegados adjuntos a esos diplomáticos, primero de modo ocasional — misiones para un tratado especial—, luego permanentemente. La separación de órganos no hizo esperar, apareciendo consulados y legaciones en número cada vez mayor, y más activas en una creciente amplitud de acción (15). En la guerra de 1914-18, a la que todos los Dominios enviaron fuerzas propias, y, a diferencia de lo que sucedería luego en 1939, aquéllos se sintieron ligados por la declaración hecha por su anterior metrópoli. A la hora de las paces de 1919, todos suscribieron los tratados de Versalles y similares; más aun: obedeciendo a un acuerdo de la Conferencia de Guerra de 1917, la India —que no era Dominio— se añadió para acompañar a aquéllos, y todos, India incluida, formaron parte, en nombre propio, de la Liga de Naciones y de la O. I. T. Tres de ellos, Sudáfrica, Australia, Nueva Zelanda, reciben mandatos, y los dos últimos, mancomunados con la metrópoli, recibieron un mandato conjunto, en cuyo ejercicio turnaban cuatrienalmente: Nauru. Así, simultáneamente, se constituye la Mancomunidad, mediante un proceso lento, y se desarrolla su primera función: la cooperación internacional de sus miembros.

---

(14) El Cabo: 1853-1872; Natal: 1893; Transvaal: 1906; Orange: 1907; Canadá: 1867; Nueva Zelanda: 1854; Terranova: 1855-1933; Australia del Sur, Nueva Gales, Victoria y Tasmania: 1855; Queensland: 1859; Australia Occidental: 1890. La India no la obtuvo plenamente antes de 1947.

(15) En 1882 los Dominios consiguen que los Tratados hechos por la metrópoli no se les apliquen automáticamente, sino poder adherirse a ellos. Y en 1889, poder denunciar individualmente los Tratados comunes. Canadá, en 1879, consigue la negociación de un Tratado comercial con España por la vía diplomática imperial, pero con su intervención, y en 1893 firma un pacto de comercio con Francia. En 1923 concierta, sin intervención inglesa, un Tratado de pesca con los Estados Unidos. Actualmente (1950) India tiene representaciones ante 43 Estados. Sudáfrica, ante 8; Canadá, ante 37; Australia, ante 25; Nueva Zelanda, ante 10; Pakistán, ante 26; Ceylán, ante 5. Todos, menos Ceylán, pertenecen a la O. N. U. y a muchas organizaciones internacionales; en 1906 concurrieron ya al Congreso de la U. P. U. En el aspecto negativo, los Dominios consiguieron en 1908 que los acuerdos políticos suscritos por la ex metrópoli (y los otros) no les obligaran, insertándose alguna vez cláusulas de reserva, como en el Tratado de garantías a Francia en 1921; por la oposición de algunos Dominios se extinguió la alianza nipobritánica en 1921.

Las Conferencias imperiales de 1923, 1926, 1930 (especial) y 1931, ultiman la definición del nuevo orden, que de *imperial* pasa a *mancomunado* (traduciendo *Commonwealth* por *Mancomunidad*), sin que la ex metrópoli conserve más que una primacía *inter-pares*, simbolizada por ser la residencia del Soberano común y por una mayor potestad de acción, no impuesta, sino derivada de la realidad preexistente (16).

Así, aunque parezca paradójica, si algo puede decirse sobre las características de la cooperación internacional entre los miembros de la Mancomunidad, es que ésta se decide en cada momento a la vista de los problemas planteados, intereses afectados e iniciativas o sugerencias, de modo libre, sin compromisos apriorísticos y a través de contactos diplomáticos o equivalentes. El discrepante conserva su libertad de acción u omisión. Sin embargo, *flota* el principio de que las partes deben considerarse como solidarias y auxiliares mutuamente, a la vez que el de considerar deseable una coincidencia de actitudes siempre que se pueda.

Las vinculaciones interbritánicas son tan singulares y flexibles como el sistema constitucional del Reino Unido. Por lo tanto, como ejemplo generalizable no sirven, a pesar de las tentativas de imitación («jugar a los Dominios») que su éxito ha provocado. Se basan en realidades vivas más que en textos solemnes, apreciadas por conferencias o reuniones no periódicas y no decididas por algún órgano permanente. Lo contrario sucede en la Mancomunidad holandando-indonesica y en la Unión Francesa: su creación y articulación precede a su funcionamiento e intenta encañarlo. Así, en la primera, y en 1950, nos encontramos con la subsistencia del sistema de mutua consulta para toda negociación y antes del concierto de tratados de interés para las otras partes mancomunadas, iniciado en 1902.

Con la posibilidad, siempre para casos concretos de una representación o plenipotencia común, para negociar o firmar acuerdos en nombre colectivo. Con una comunicación diplomática encaminada a fijar siempre que se considere conveniente, una línea de conducta común, que, por

---

(16) «Grupo de Comunidades independientes, compuesta por la Gran Bretaña y los Dominios...», que son «Comunidades independientes dentro de la Mancomunidad Británica, iguales en condición, no subordinadas ninguna a otra en ningún aspecto de sus asuntos domésticos o externos, aunque unidas por una común fidelidad a la Corona y libremente asociadas como miembros de la Mancomunidad Británica de Naciones», según las palabras del *rapport Balfour* de 1926. El Estatuto constitucional de la Mancomunidad (o de Westminster) es de 11 de diciembre de 1931; pero su texto no encierra todo el sistema de relaciones entre sus miembros. Lo fundamental en él es la *voluntariedad*: «la cooperación libre es su instrumento; la paz, la seguridad y el progreso se cuentan en sus objetivos...; cada Dominio es, ahora y siempre, el juez único sobre la naturaleza y la extensión de su cooperación», dice la Conferencia de 1926.

otra parte, se reserva cada vez más para asuntos más limitados y más fundamentales. Pero no con un aparato común de carácter rígido y definido: Parlamento, Gobierno o Tribunal mancomunados. Cada miembro tiene un Alto Comisario en Londres y en las otras capitales, y varios de ellos un Departamento de «Asuntos o Relaciones de la Mancomunidad»; pero, simultaneando todas las vías y las formas de contacto, sin rehuir ninguna que sea constitucional, y sin partir de compromisos generales apriorísticos que daten de largo tiempo. Los pactos entre algunos de ellos son admisibles —como el de Canberra, de 21 de enero de 1944, entre Australia y Nueva Zelanda— y aun ciertos pactos regionales entre algún miembro y un tercer país. Más bien se procura prolongar la vigencia de los acuerdos comunes anteriores (como los de Ottawa, de 1932).

La Mancomunidad no cesa de evolucionar: la India ya es una República. Sus miembros —contra el criterio sentado en 1926—, a partir de la adhesión al Estatuto del T. P. J. I., en 1929, no vacilan en presentar ante una instancia internacional diferencias internas no resueltas por la negociación directa, ni sometidas a un Tribunal de la Mancomunidad, por inexistencia del previsto en 1926; coincidiendo con la paulatina extinción de las apelaciones ultramarinas al Consejo Privado (17). Así el pleito hindú-sudafricano fué llevado ante la O. N. U. en 1948. Por último, la Mancomunidad está propicia a ampliar sus miembros como resultado de la evolución constitucional de ciertas dependencias: Rodesia del Sur, en breve; más tarde, quizá, las Indias Occidentales. Y a ampliar a sus miembros, como el Canadá «receptor» de Terranova en 1949. Los últimos miembros admitidos, blancos pero no occidentales, han revolucionado con tanto la evolución precedente. Las relaciones británico-ceylandesas se parecen bastante a las que median con ciertos países ausentes de la Mancomunidad, si comparamos los acuerdos Moore-Senanayake de 4 de febrero de 1948 con los pactos concertados con Egipto, Iraq, Jordania y Birmania (18) a los que siguen de lejos los que afectan a Etiopía (19).

(17) Autorizada desde 1931 y aplicada en parte por Canadá (1939), Sudáfrica (1949) y Australia (1944).

(18) Con Egipto: tras la declaración de 22 de febrero de 1922, reconociendo la independencia (pero reservándose la defensa, el Sudán, las comunicaciones imperiales y la protección de los extranjeros y minorías), el Tratado de 30 de agosto de 1936, cuyo término pidió Egipto en 16 de noviembre de 1960. Con Iraq: Tratados de 10 de octubre de 1822, 19 de diciembre de 1924, 13 de enero de 1926, 14 de diciembre de 1927 y 30 de junio de 1930, vigente. Con Jordania (Transjordania hasta 1949): Tratados de 20 de febrero de 1928 y 22 de marzo de 1948. Con Birmania: Tratados de 27 de enero, 29 de agosto y 17 de octubre de 1947.

(19) De 13 de enero de 1942 y 19 de diciembre de 1944. Restaurada la independencia etíope

Estos pactos son más modestos en sus perspectivas internacionales y mantienen temporal y formalmente la desigual posición de las partes. Precedidos por el reconocimiento de las respectivas independencias, y en algún caso —Iraq, Jordania— por la promesa de gestionar el ingreso del independizado en las organizaciones internacionales (S. de N., O. N. U.) estipulan una alianza, bastante amplia, que recuerda, pese a una cierta bilateralidad teórica y en principio de las contraprestaciones estipuladas, a los antiguos *foedus iniquus*. La mutua consulta está seguida a veces del derecho de veto («consejo» u «observación») ante las decisiones del emancipado que afectan a una materia reservada por la antigua metrópoli, mandatario u ocupante; por el estilo del que tuvo Gran Bretaña sobre los pactos externos que concertara la República sudafricana, cuando ésta era su vasalla (según la Convención de 27 de febrero de 1884, que substituyó a la de 21 de marzo de 1881, con arreglo a la cual los agentes británicos, la representaban en el exterior). La *cooperación* entendida en el sentido de continuo contacto entre los mutuos poderes y diplomacias se acentúa entre los deberes generales que impone toda alianza —comunicación, concordancia y ayuda no sólo diplomática— polarizándose hacia la parte más débil. Los órganos para esa comunicación suelen ser Altos Comisarios asimilados a los representantes diplomáticos, o bien éstos representantes. A veces aparece un sistema de suplencia diplomática o consular, para los vacíos de la parte más débil por los servicios de la otra.

En el caso de la Mancomunidad holando-indonésica, el acuerdo de 2 de diciembre de 1949 que finalizó la Conferencia de la Mesa Redonda de La Haya establece el principio de una cooperación amistosa y voluntaria entre iguales para promover sus intereses comunes y, en primer lugar, en materia de relaciones exteriores. La cooperación utiliza una serie de organismos comunes, pero no exclusivamente. Así hay un *Jefe* (no un monarca) de la Unión, que es el soberano de Holanda, como encarnación de la idea de una duradera cooperación. No hay —como en la Mancomunidad británica— Parlamento común, sino conferencias por lo menos semestrales de tres miembros por cada parte; las que pueden

---

y «aliadas» las partes. Inglaterra podía disponer del suelo etíope, ocupando —por el primer Tratado— el Ogaden y Diredava; suministraba técnicos y asesores a Etiopía, incluso constituyendo una jurisdicción especial para sus nacionales, atenuada en el segundo Tratado, que mantiene el suministro de consejeros, sin exclusividad, instituye una misión militar instructora y entrega ciertas instalaciones y el ferrocarril a los poderes nativos, con garantía de su funcionamiento y prioridad de suministros. *Nihil novum sub sole...*

crear comisiones; y un secretariado permanente (en realidad bipartito) más un Tribunal de Arbitraje, que no excluye caso de empate el empleo del Internacional de La Haya, ni el uso de un Juez internacional o árbitro *ad hoc*. Sólo las normas adoptadas por unanimidad tienen fuerza común; el criterio general es el de la ratificación de los acuerdos por cada Parlamento o Gobierno. La «coordinación» de la política exterior se efectúa por el sistema de consultas previas a la conclusión de tratados que puedan afectar a la otra parte; o por la negociación y firma de tratados en común (comerciales) y la suplencia de representaciones.

La Unión Francesa, con arreglo a la Constitución de la IV República se establece, por el contrario, bajo una férrea articulación orgánica, que al basarse en la hegemonía sistemática de uno de sus miembros —la República francesa— subordina a los «Estados asociados» como regla general a las decisiones de los poderes comunes de raíz y sede francesas, en materia de actuación común internacional. La «igualdad de derechos y deberes» mencionada en el preámbulo constitucional no tiene luego paridad con el texto del articulado, que tras de reservar (?) para un *acta* especial la precisión de las relaciones de aquéllos con Francia, y su «situación» dentro de la Unión (art. 61) asigna al Gobierno de Francia la dirección de la política encaminada a preparar y asegurar la defensa común, para cuya garantía los miembros aportan en común la totalidad de sus recursos. Además, si la Unión tiene como órganos específicos un Presidente —el de la República francesa—, un Alto Consejo y una Asamblea (cuya mitad es metropolitana), estos dos últimos sólo poseen poderes de *asesoramiento* del Gobierno francés para la dirección de la Unión; y de *dictamen* sobre proyectos, proposiciones y propuestas, sometidos por la Asamblea Nacional, el Gobierno francés, los Gobiernos de los Estados asociados y sus miembros. Sólo puede llegar la Asamblea de la Unión a formular «proposiciones» permaneciendo el poder de relación, negociación y obligación internacional en el legislativo (Asamblea) y el ejecutivo (Gobierno) franceses. Estas condiciones reducen a una proyección real bien modesta, la letra de los tratados entre Francia y los tres Estados indochinos: el inquieto Viet Nam (20) y los plácidos Camboya y Laos (21), los cuales hablan de «coordinación» diplomática por

(20) Con Viet Nam: 6 de marzo y 14 de septiembre de 1946, 5 de enero y 5 de junio de 1948, 8 de marzo y 12 de diciembre de 1949.

(21) Con Laos: 27 de agosto de 1946, 25 de noviembre de 1947, 14 de enero de 1948, 19 de julio de 1949 y 20 de febrero de 1950.

medio de las directrices adoptadas en el Alto Consejo de la Unión (no por el Alto Consejo) que las transmite el Gobierno francés, y de «asociación» de la diplomacia del Viet Nam, que mantiene representaciones propias en países prefijados (en los demás rige la suplencia diplomática) donde aquéllas mantendrán contacto permanente con las representaciones francesas. También los tres Estados hacen acto de presencia en alguna de las organizaciones especializadas filiales de la O. N. U. Los acontecimientos que se desarrollan ilustran bastante sobre el impreciso rumbo que esta coordinación puede seguir según sea el curso de los hechos en Asia. A diferencia de Indonesia, ingresada en la O. N. U., no parece que el Viet-Nam y sus vecinas lleven camino de serlo espontáneamente, aunque hayan participado en algunas conferencias de las organizaciones especializadas.

En las relaciones entre los Estados Unidos y Filipinas las vinculaciones para la cooperación puramente diplomática no resultan de un compromiso general prefijado por escrito: en la O. N. U. la delegación filipina ha disentido con frecuencia de la posición norteamericana. Es más bien una cooperación resultante de los vínculos económicos y defensivos.

## V

El problema de la *defensa* de los países emancipados, y del *interés estratégico* que en su seguridad y disposición conservan las ex metrópolis viene en seguida las vinculaciones internacionales de carácter postcolonial. De una parte, los emancipados piensan que no hay independencia sin soberanía armada; de otra, las cargas que ésta supone y la amenaza —en ciertos casos como el de Filipinas— de ofrecer presa a apetencias extrañas al perder la protección de la ex metrópoli, imponen moderación en los primeros pasos militares de la nueva potencia. Por otro lado, la ex metrópoli no se fía siempre de la «suficiencia militar» del emancipado, y aun reconociendo que a éstos les corresponde la «parte principal» en su defensa, la refuerzan por varios medios de carácter desigualmente unilateral. El primero, es el derecho a disponer libremente del territorio

---

Con Camboya: 7 de enero de 1946, 27 de noviembre de 1947, 14 de enero de 1948, 8 de noviembre de 1949 y 16 de junio de 1950.

del asociado más débil para esos fines, ya en general, ya sólo en caso de guerra (Tratados con Jordania, Iraq, Ceylán y Birmania). En algún caso (Tratados anglo-egipcio, arts 5.º y 7.º, y anglo-iraquiano, art. 4.º) los deberes del aliado se reducen a la mutua consulta, a no concluir acuerdos incompatibles y conceder el uso de sus comunicaciones sin obligarle a una beligerancia activa. En el acuerdo holando-indonésico, cada parte determina la ayuda que puede prestar a la otra; *de facto*, Egipto no fué beligerante entre 1940 y 1944, a pesar de tener su suelo convertido en teatro de hostilidades.

Un segundo medio es el derecho de conservar y usar ciertas zonas fijas de comunicación o concentración, como puertos y aeródromos y otras bases permanentes. Así, el Canal de Suez en Egipto (Alejandria fué evacuada en 1948) y dos bases en Iraq (Habanich y Chaiba; Mosul y Henidi fueron evacuadas en el lustro siguiente al convenio de 1930). Inglaterra gobernó el Ogaden con Diredava en Etiopía (1944), y ocupa Acaba en Jordania. Los Estados Unidos han llevado al máximo ese derecho en su Tratado del 4 de marzo de 1947 con Filipinas, el que les asegura los siguientes «puntos, zonas, bases, líneas, cementerios, campos y depósitos» que acribillan el mapa de Filipinas: Clarckfield, Siotenberg, Mariveles, John Hay, San Francisco del Monte, Subic, Angeles. Leyte-Samar, Tavi-Tavi, Baguio, Cañacao, Bagobantay, Tarumpitao, Naula, Talampulan, Castillejos, Mactan, Floridablanca, San Fernando, Puerto Princesa y Aparri. También los derechos de Francia en los territorios de sus «asociados» indochinos, son sumamente elásticos: aun las bases prefijadas como permanentes y generales. En cambio, Holanda sólo mantiene en Indonesia la base naval de Surabaya, y eso como gestora y en nombre de la Marina indonésica. La tendencia de los emancipados es a eliminar, pasado el plazo fijado, estos enclaves; y así lo ha hecho un Dominio blanco: Sudáfrica, con la base de Simonstown. Más aun: Gran Bretaña no vacila en conceder a sus mancomunados participación en la responsabilidad defensiva de algún nudo de interés común: hoy, Singapur para los Dominios del Pacífico y del Indico, como Suez de 1915 a 1918, dejando la responsabilidad de la defensa local en primer término a los más directamente interesados.

Naturalmente, la asistencia y la cooperación militar requieren órganos *ad hoc*. El Imperio británico, luego la Mancomunidad, ha creado el Comité de Defensa Imperial, el Estado Mayor Imperial y el Colegio

de Defensa Imperial. Sin excluir la participación de algunos de los miembros en organismos defensivos que incluyen a terceros países como el Consejo de Guerra del Pacífico —en el que intervenían Holanda, Estados Unidos, China y Filipinas—, y ahora (1948) el Consejo del Atlántico Norte, del que es miembro Canadá.

Un tercer modo de esta cooperación vinculadora consiste en la preparación y el abastecimiento de los nuevos Ejércitos o Armadas, lo cual conduce a su dirección de un modo si no invisible al menos admisible para los formalismos internacionales. Los Estados soberanos no sólo se han ayudado en las guerras con sus fuerzas, sino que se han auxiliado en la preparación de sus instrumentos defensivos en plena paz. Por lo tanto, el envío y sostenimiento de misiones militares durante plazos prefijados en un Estado naciente, no es excepcional. Lo excepcional está en las condiciones de esa cooperación, que pueden llegar a prohibir la movilización (caso jordano) y el uso de las tropas sin orden de los «consejeros militares» del Emperador (en el Tratado angloetíope de 1944). El mando común suele pertenecer, en caso de operaciones bélicas, al aliado más fuerte, incluso bajo la forma de un Estado Mayor Mixto que durante la paz *prepara* planes y durante la guerra los ejecuta (caso de los Estados indochinos). Esas misiones instructoras tienen derecho de monopolio (preferencia en el caso de Indonesia), como también lo hay para los suministros de material. Disfrutan de privilegios excepcionales, poco corrientes en los casos en que no ha precedido una vinculación colonial: exención jurisdiccional y fiscal; libertad de comunicaciones; ventajas económicas. Lo mismo sucede con las fuerzas destacadas en las bases permanentes u ocasionales. Sus mandos, incluso, ejercen funciones que por vía de extensión pueden invadir las atribuciones civiles de las autoridades del emancipado. Así se deduce de la lectura de los extensos privilegios que los anexos a los convenios de Inglaterra con Iraq y Egipto contienen, superados, si cabe, en el de Estados Unidos con Filipinas, y aminorados en el de Holanda con Indonesia. Existen legislaciones y jurisdicciones de excepción en ciertas áreas que alcanzan a quienes se hallan en ellas, o se relacionan con sus fuerzas aunque no pertenezcan a éstas (22); por otra parte, las «facilidades» al personal de estas fuerzas

(22) El anexo al Convenio angloegipcio sobre privilegios de las fuerzas establece un complicado sistema para determinar cuándo los militares y asimilados ingleses pueden ser justiciables ante los Tribunales y otras autoridades egipcias (con intervención de la autoridad inglesa para el caso de arresto; y cuándo lo son ante sus propias cortes marciales (generalmente, en

alcanza aspectos privilegiados, como sus importaciones y exportaciones, adquisición de bienes, pago de impuestos, comparecencia ante autoridades locales y otros quizá no muy justificados solo por el motivo que se invoca para establecerlos. La supervivencia de algo colonial se presiente.

Tales disposiciones se procuran atenuar con «regalos» más o menos simbólicos de unidades navales o aéreas o de armamento; con facilidades o ventajas en los precios de los suministros; en la proporción del pago de los gastos de defensa; en la transferencia gratuita de instalaciones, una vez desafectadas o evacuadas; y creando cierta reciprocidad en las materias en que es posible: envío de misiones militares o alumnos a las ex metrópolis (claro es que para *aprender*, no para enseñar); intercambio de enfermos; mantenimiento de unidades mixtas; presencia simbólica de los mandos o cuadros nativos en las ex metrópolis, y otros similares que atenúan la realidad sin borrar la desigualdad.

## VI

Lo *económico* es el más amplio sentido del vocablo —producción, tráfico, comercio, hacienda, moneda, crédito, propiedad— es un campo propicio para la subsistencia de los lazos creados durante siglos de convivencia matizada por la mezcla de intereses, que no pueden súbitamente ser liquidados ni desconocidos. La madurez política rara vez coincide con la económica en los procesos de emancipación colonial. Por lo tanto, aunque el emancipado —o su minoría dirigente— desee vivamente la ruptura de las amarras económicas, ni puede practicarla siempre, ni en el caso de poder, se beneficiaría: La dirección y el «complemento» económico de la vieja metrópoli satisfecha, pueden ser más convenientes

---

todo lo derivado de su misión oficial); así como los principios sobre extraterritorialidad de sus componentes, tributación por importaciones o exportaciones, servicios locales y actividades privadas. Más la prórroga —con eventual revisión de porcentajes— del acuerdo intergubernamental de 1921 sobre el tráfico con destino o proveniente de las fuerzas inglesas. En los Convenios filipino-americanos figuran detalladamente los derechos de exención aduanera y fiscal, adquisición, comunicación, acceso, movimiento y maniobra, mejora y construcción, uso de servicios públicos, protección sanitaria fuera de las bases, autoridad jurisdiccional dentro y fuera de las bases por hechos de repercusión militar, mejora y venta de instalaciones, expropiaciones y enrolamientos voluntarios de filipinos en los cuadros americanos. Hay, a pesar de esta extensión, un claro deseo de confiar a las autoridades y tribunales locales la competencia en los asuntos puramente civiles. En los casos de los Estados indochinos, el observador saca la impresión de que el régimen de protectorado continúa, y no dulcemente.

al emancipado que los lazos con un tercer país de empuje capitalista más voraz.

Así, estas vinculaciones postcoloniales revisten múltiples facetas. El concierto de tratados de comercio en común, es una de ellas prevista en el caso de Holanda e Indonesia, y no excluida en el de la Mancomunidad británica como el de la subsistencia de los tratados preexistentes o —caso excepcional de la Unión francesa— el del mantenimiento de la «dirección» comercial exterior del miembro más experimentado, es decir, la ex metrópoli. En cambio, la aspiración a formar unidades económicas, siquiera de naturaleza compuesta e igualitaria, choca con el automático y creciente proteccionismo de los emancipados. En realidad más que unidades económicas perfectas se crean vinculaciones económicas de transición. Así, por ejemplo, se sigue el sistema de la mutua concesión del trato de nación más favorecida, y se pueden pactar ciertas preferencias industriales o aduaneras, sólo generalés allí donde no se choca con regímenes internacionales que las impidan, como los de la Cuenca del Congo y el Acta de Algeciras. En el complejo Imperio, luego Mancomunidad británica, la Conferencia de 1917 recomienda el trato preferencial —garantizado por diez años en 1925—, y la Conferencia de 1932 (Ottawa) establece una serie de preferencias combinadas (el Reino Unido la cifró en la reducción aduanera del 10 por 100 *ad valorem*) por cinco años, al término de los cuales acuerdos bilaterales entre los miembros de la Mancomunidad, y medidas unilaterales de algunos de éstos —considerando como tal a la India— alteraron lo acordado, que no ha podido restablecerse después. Un Comité Económico Imperial —desde 1925 y como órgano asesor—, otro de Navegación —desde 1920 con funciones semejantes—, y un tercero de Comunicaciones, sirven limitadamente de instrumentos para la cooperación de este carácter en el seno de la Mancomunidad; además de un sin número de instituciones metropolitanas que los Dominios no vacilan en utilizar cuando las hace falta. Respecto de algunos ex mandatos subsisten también las vinculaciones económicas (23). Los acuerdos de La Haya de 1949 son particularmente minuciosos sobre la cooperación económica holand-indonésica. Además del trato de nación más favorecida, hay un

---

(23) Transjordania, según el acuerdo de 1928, no podía variar sus tarifas sin «acuerdo» con el Reino Unido. Ahora, evidentemente, son *materia común*. Su Emir (Rey) recibe un subsidio del Tesoro inglés. La táctica de los subsidios ha sido largamente usada por el Reino Unido, que piensa, acertadamente, que el bolsillo une tanto como la fuerza y los sentimientos.

reconocimiento de derechos, concesiones, permisos y operaciones en las empresas preexistentes garantizándolas contra expropiaciones o liquidaciones arbitrarias. Una política monetaria en común fijada que autorice ciertas transferencias de pensiones, rentas, dividendos, primas y ahorros a la ex metrópoli, bajo el arbitraje de una comisión bipartita. A los Altos Comisarios les secundan representaciones comerciales. La deuda colonial, que asume la República, sufre ciertas reducciones (condonaciones) especificadas. También Birmania recibió de Inglaterra al independizarse (acuerdo de 27 de enero de 1947, anexo B) un empréstito parcialmente condonable de 7.500.000 libras, conviniéndose después (tratado de 17 de octubre siguiente) el reembolso escalonado de ciertos empréstitos y el respeto de propiedades, contratos y derechos preexistentes.

En el caso de los «Estados asociados» de Indochina, el panorama se complica por las conexiones interindochinas en su desenvolvimiento económico. De ahí que al lado de las garantías a los franceses (libre establecimiento y ejercicio comercial, libre inversión de fondos, igualdad y reciprocidad de trato con los naturales del país, no modificación unilateral del régimen de empresas y bienes, regulación por una Comisión Mixta de nacionalizaciones, prescripciones y participaciones oficiales, consulta sobre las modificaciones fiscales que afecten especialmente a aquéllos), aparezcan disposiciones sobre el establecimiento de «servicios comunes» —y, por tanto, de organismos y cuerpos mixtos— como son los aduaneros, los Institutos emisor y de cambios, el Plan de Apertrechamiento, y una Tesorería; más otros menos económicos como los de Inmigración, Transmisiones, Sanidad, etc., que la Conferencia de Pau (1950) ha intentado modalizar. Los tres Estados forman una Unión aduanera, y su divisa forma parte de la zona del franco; hay que tener presente, que durante el régimen colonial estaban separados aduaneramente de la entonces metrópoli (Ley 13 abril 1928).

Los nexos económicos son fundamentales en las relaciones postcoloniales de los Estados Unidos con Filipinas, ofreciendo la particularidad de que los más importantes proceden de leyes internas y no de convenios, pues sus raíces arrancan de la época de transición que inicia el Hawkes-Coutting Bill de 1932-33. Este, a cambio de la independencia —no inmediata— reducía las importaciones filipinas en régimen de franquicia en los Estados Unidos. El acuerdo de 14 de mayo de 1935

(secuela de la Tydings-Mac Duffie Act de 1934), mantuvo el libre comercio durante un quinquenio y cuotas reducidas, después. Durante ese período, los Estados Unidos conservaban el control sobre una extensa lista de asuntos, entre los que figuraban los económicos al lado de otros que no lo eran (24). Finalmente, las Bell Bill y Tyding Bill de 30 de abril de 1946 completan el cuadro, sobre todo la primera («Ley del Comercio filipino» de 30 abril 1946). Después de 1954 diversas etapas aduaneras, económicas y financieras efectuarán suavemente la separación económica. En los primeros ocho años (1946-54) subsistirá la franquicia. En 1954 los productos pagarán el 5 por 100 de la tarifa americana. En 1955, el 10 por 100. Entre 1956 y 1972, un 5 por 100 más cada año para llegar al 100 por 100 en 1974, con alguna excepción, como el aceite de copra. En compensación se contingenta la caña, yute, arroz, tabaco, aceite y nácar, reduciéndose tales contingentes desde 1974. Además, se fijó la paridad dólar peso en 1/2. La Tyding Bill concedió 525 millones de dólares para la reconstrucción del país.

## VII

Ya se ha visto, especialmente en el caso de Indochina, cómo se preocupan las ex metrópolis de asegurar los intereses patrimoniales de sus súbditos o corporaciones en los países que se les emancipan, pero con los que se vinculan. Lógico es también que protejan otros intereses —los culturales y sociales, en primer término—, y sobre todo la *situación personal de sus súbditos y protegidos*, que de metropolitanos influyentes pasan a extranjeros —o, por lo menos, a «forasteros»—, objeto de medidas cuando menos restrictivas respecto de su antiguo *status*, y cuando más, persecutorias. El temor a una explosión nacionalista, incluso por vías legales, aparece en muchas estipulaciones de los nexos vinculatorios, al lado de la pretensión de conservar atenuadamente algunas preeminencias y de seguir influyendo en la sociedad emancipada a través de una minoría selecta de extracción metropolitana.

(24) Deudas, empréstitos, extranjería, moneda, importaciones y exportaciones, relaciones, inmigración, defensa: podían intervenir para salvaguardar vidas, haciendas y la Constitución, y suspender las leyes contra la solvencia y los compromisos internacionales. El uso de estas atribuciones y otras divergencias de interpretación, transformaron en una batalla continua las relaciones entre el primer Presidente de la Mancomunidad filipina, Manuel L. Quezón, y el Alto Comisario norteamericano, Francis Sayre.

Dos criterios caben respecto a la definición del *status* de estos grupos: El más claro, integrarlos en una categoría común: ciudadanía por lo general, independiente del estatuto y de la nacionalidad; artículos 80 y 82 de la Constitución francesa; nacionalidad en la Mancomunidad independiente de las ciudadanías, según la ley británica de 1948, que permite las ciudadanías «suplementarias» de ciertos Dominios. El más simple es que, sin dejar de ser extranjeros, queden exceptuados, al menos temporalmente, del trato común, que en algunos aspectos pueden serles muy duro. Los derechos al mutuo establecimiento, ejercicio profesional, y adquisición y goce de bienes se procura salvaguardarlo convencionalmente, cuando una Constitución nacionalista los dificulta o prohíbe: y «Constituciones nacionalistas» en diverso grado son las del Dominio de la India, Birmania, Indonesia y Filipinas, prontas a nacionalizar mediante expropiaciones expeditivas, a reservar puestos, e incluso —la última, art. 8.º— a limitar el uso y beneficio de las principales riquezas a los filipinos o corporaciones en un 60 por 100 filipinos. De ahí, que con arreglo al proyecto Bell citado, de 30 de abril de 1946, haya sido preciso introducir una enmienda que hasta 1974 (en que expirará el acuerdo de 4 de julio de 1946) permitirá a los norteamericanos la equiparación con los filipinos (España se ha asegurado derechos equivalentes por el tratado de 20 de mayo de 1948).

La tendencia es a la no discriminación de trato, ya que resulta difícil mantener un sistema que exceda del respeto al estatuto personal, en cuanto no choque con el orden público y el estatuto real: las «jurisdicciones de transición» serían denunciadas rápidamente como supervivencia de las capitulaciones, que es lo que piensan muchos indochinos de los Tribunales «mixtos» creados por los acuerdos con Francia, para los litigios de ese carácter, y de la aplicación de la ley francesa si interviene un francés. El problema inexistente en los Dominios blancos —o reducido a la categoría de asunto administrativo y privado— es agudo en los Dominios oscuros y en las ex dependencias donde hay una capa de mestizos que quisieran conservar sus lazos con la antigua metrópoli. Los mestizos —salvo en Filipinas— suelen acaparar buena parte del odio popular nativo. Las disposiciones de «salvaguardia» de su nacionalidad o estatuto, de moderación de las nacionalizaciones automáticas y de concierto para alterar aquella materia, revelan la desconfianza de las ex metrópolis respecto de las abundantísimas normas constituciona-

les que estos países jóvenes formulan, extremando hasta el pormenor más meticuloso las más sobrias declaraciones de derechos y garantías ciudadanas de los textos constitucionales europeos. Así en la de la India (parte III): los arts. 331, 333 y 337 se refieren a las «ventajas» concedidas a la comunidad —léase minoría emparedada— anglo-india. La facultad de optar durante un cierto plazo y la de conservar, con todas sus consecuencias, la nacionalidad de origen, también suelen asegurarse.

La verdad es que la suerte de los asirios del Iraq, en cuanto éste pudo tratarlos sin interferencias del mandatario, abrió muchos ojos y alarmó a muchas gentes, lo que no impidió que el art. 12 del tratado anglo-egipcio de 1936 devolviera al país de los Faraones su «soberanía sobre los extranjeros», completada al acordarse la abolición de los Tribunales Mixtos por el convenio de Montreux (8 de mayo de 1937). En realidad, Egipto e Iraq constituían los dos ejemplos extremos de lo temible y lo aspirable.

De la protección de profesiones se pasa a la *social*, a base de la no discriminación en el recíproco otorgamiento de la protección de las leyes obreras —o, cuando menos, trato no inferior al otorgado a terceros— que como inspiradas por las normas que emanan de la O. I. T. se suponen por anticipado suficientes y justas. De lo social se pasa a lo *cultural*, en el caso de vinculaciones entre pueblos de civilización diferente, a lo relativo al régimen de interés común en materia de enseñanza, uso de lenguas y validez de títulos. Aquí cabe «bilateralizar» esta protección, transformándola en intercambio de profesores y alumnos, de publicaciones y objetos de arte, turismo, aproximación o unificación de programas y planes docentes, colaboración científica, etc. El acuerdo de La Haya crea una Comisión Mixta de catorce miembros que anualmente eleva informes sobre su actuación y sugerencias a las partes. Los acuerdos franco-indochinos han insistido sobre la unidad de programas y grados escolares, el uso del francés («lengua suficiente y diplomática»), la equivalencia de títulos, la subsistencia —con un estatuto especial— de ciertos centros (los Institutos Pasteur a la cabeza), archivos y laboratorios, más la creación de una Universidad común.

En sus Constituciones, y sin dejar de adoptar lenguas nacionales (el *industani* y el *tagalog*), India y Filipinas conceden derechos transitorios al anterior idioma oficial de origen metropolitano, por disposiciones

constitucionales o internas que pueden modificar cuando quieran (Filipinas; Ley 7 julio 1940; India, Parte XVI de la Constitución). Indonesia, que establece el *bahusa*, reserva más modesta posición al holandés.

### VIII

Hay una clase de metropolitanos que encuentra especial protección, o si se quiere, «garantía de subsistencia temporal» en estos nexos. Son los funcionarios públicos; es decir, ciertos grupos de funcionarios, caracterizados por el tecnicismo de sus funciones, que impone su continuación durante el tiempo preciso para que se preparen los elementos nativos que han de reemplazarla. A ellos pueden equipararse los técnicos privados que pueden luego ser libremente contratados por los nuevos Estados, bien que no sea siempre necesaria una estipulación convencional o equivalente para regular sus condiciones de permanencia. Las misiones militares suelen constituir la excepción de este aserto por su carácter especial.

En general, las medidas conservadoras de sectores completos de funcionarios y garantizadas del respeto a sus condiciones (retribución, pensiones, trabajo, traslado, sanciones, ceses, etc.), son de carácter transitorio, es decir, liquidador. A falta de estipulaciones especiales durante lo que los tratados en que se pactan. Así, los «consejeros» e instructores militares, navales y aéreos cedidos por Gran Bretaña al Iraq, a petición de éste, veinticinco años; los burócratas holandeses (civiles), conservados en bloques al transferirse la soberanía a Indonesia por ésta, no serán objeto de alteración durante dos años; las misiones militares holandesas han de realizar su cometido preparador en tres años; las americanas, en Filipinas, en cinco años. En el caso franco-indochino, el límite de servicio se deja, en general, intencionalmente indeterminado.

El lector adivinará naturalmente que existe una enorme diferencia entre los altos funcionarios militares y civiles que con el nombre de «consejeros», «expertos», «jefe de misión» u otros equivalentes y gozando de una inmunidad quasi-diplomática, sobrepasan el cuadro ordinario de una prestación de servicios públicos más o menos técnicos, y los

que realmente tienen este carácter, ya por supervivencia de los cuadros burocráticos coloniales en un período de acomodación transicional, ya por llamada en forma de contrato, debida a una especial competencia técnica. También el lector fijará en su debida proporción el alcance de las «preferencias» que se conceden a las ex metrópolis, o ex ocupantes para el uso de personal extranjero, ya que durante los primeros años que siguen a la emancipación, o durante el plazo convenido, se transforman virtualmente en un monopolio. Al fin y al cabo, si muchos de esos funcionarios conservan una mentalidad y unos hábitos demasiado enraizados con la situación sobrepasada, también su conocimiento del medio supone una ventaja que no puede eliminarse sin trastornos. El principio de la compatibilidad de la nacionalidad ajena dentro de la Unión con el desempeño de funciones burocráticas, que establece el artículo 24 del Convenio holando-indonesio, es excelente, aunque no fácilmente practicable siempre.

## IX

Voces extranjeras, apasionadas o ignorantes, pero a veces de buena fe, han reprochado a España que no supo evolucionar a tiempo, asegurándose en las relaciones con sus dependencias una transición gradual, cuando no era posible sostener el *status quo* colonial (a principios y a fines del siglo XIX) mediante vinculaciones del tipo a que nos referimos. La aseveración es más injusta que inexacta. Prescindiendo de los citados precedentes del proyecto Aranda y el semiproyecto Godoy, España se encontró con sus poderes y sus recursos destrozados por la agresión francesa, en momentos de gran fermentación ultramarina. Pero no quiso conservar a *outrance* el *status quo* que para ella no era «colonial», sino simplemente indiano, ultramarino o virreynal. Quiso —como Portugal entonces y Francia después— constituir un solo Estado que englobara a las dispersas partes de su Corona en un plan de igualdad tan generoso como difícil de implantar. Si en muchas facetas no tuvo la comprensión, ni los instrumentos adecuados y necesarios, también en el lado de allá del mar abundaron las obstinaciones y las pasiones, tan dañosas para la ex metrópoli como para los emancipados, que du-

rante un siglo han vivido una turbulenta época que prueba —con excepciones confirmatorias, como la de Chile— que no basta poseer una minoría selecta para gobernarse, y que la ruina de la metrópoli no debe servir para su desahucio total. Mutilaciones e ingerencias por parte de terceros poderes prueban que la ruptura convulsiva de las relaciones políticas entre España y sus Américas fué un grave mal. En cuanto a la «incapacidad», «rapacidad» e «intransigencia» de España ante la evolución de sus Antillas y de Filipinas a fines del siglo XIX, son pretextos que, arrancando de lamentables realidades parciales, no exclusivas, esgrimen los que silencian cómo violentamente y desde fuera se hizo abortar el experimento autonómico de 1897 por temor a su éxito. Medio siglo después aun siguen siendo coloniales algunas de las islas que España preparaba para el Gobierno autónomo.

Pero la lección tiene un eco vivo y actual: la evolución de Marruecos. Reconocido por todo el mundo que esa evolución sólo tiene una meta, la de la capacitación independentista (España, a pesar de errores de detalle, ha mantenido siempre una política respetuosa con la personalidad marroquí) al acabar 1950 hay que ver las cosas con una mayor prisa que hace lustros. Un Marruecos vecino y amigo, que libere por el sur a España, de su actual taponamiento entre dos Francias, es un supuesto muy apetecible. Y para esa amistad, nada tan justificado, factible y conveniente como un pacto de vinculación temporal del orden de los aquí estudiados. Sus detalles podrían esbozarse sin dificultad, analizando las circunstancias peculiares de los países interesados, sus analogías y diferencias con las de los otros casos, la red de compromisos internacionales en torno al antiguo imperio cherifiano, los deseos expresados por sus personalidades y sectores de opinión, los obstáculos ya conocidos, más otros claramente perceptibles, y, en fin, todo lo que la técnica diplomática enseña para casos como éste (25). Respecto de los otros territorios, netamente coloniales, situados en el África Occidental y Ecuatorial, en los que España asume la responsabilidad capacitadora, el problema no se plantea actualmente ni en un futuro cal-

---

(25) En mi obra *La evolución de la personalidad internacional de los países dependientes* (página 247 y siguientes) he trazado un esquema, no infalible ni intocable, de lo que podría ser ese pacto, o, de encontrar obstáculos su concierto, la simultánea promulgación de una ley española y un *dahir majzeniano* que lo reemplazaran. Para su ultimación no hay, naturalmente, que esperar a que, como siempre, alguien de fuera nos coloque ante un *«fait accompli»* perjudicial, adjudicándose a poca costa —y siempre a costa nuestra— el papel de generoso. Y no se olvide la suerte de Ceuta y Melilla.

culable. El problema respecto de ellos no es de pacto vinculatorio postcolonial, puesto que su estado evolutivo no lo permite; es el de asegurar la impronta civilizadora española, si alguna vez se rectifica la absurda distribución actual de las responsabilidades tutelares, y España pasa a metrópoli de veras, en lugar de poseedora de enclaves perdidos en el mapa.

## X

En la indudable nueva fase de las relaciones entre los pueblos desiguales que arranca de 1945, las vinculaciones de tipo postcolonial tienen una imprestancia creciente. La inevitable evolución de los hechos se la adjudica como sistema inevitable ante ciertas circunstancias que se van a dar en regiones muy importantes del globo. Los que así lo quieran ver y aceptar, procederán más juiciosamente que los que quieran repetir el elocuente experimento de Francia en Siria y Líbano, desaprovechando o malogrando sus oportunidades entre 1933 y 1944. Además, esa cordura no será puramente calculista por parte de los que anticipen ciertos sacrificios para asegurar ulteriores ventajas; será una forma de contribuir noblemente a la ultimación de los elevados fines que señala el artículo 73 de la Carta de San Francisco. Fines cuya realidad exigen cada vez más insistentemente los terceros Estados hasta ahora ajenos a las relaciones metropolitano-dependenistas, que de negocio doméstico y discrecional han pasado a problema internacional reglado.

Como acertadamente han señalado los profesores Vicéns Vives (*Geopolítica*, 1949) y Barcia Trelles (en su recensión sobre mi citado libro, publicada en el número 53 de la *Revista de Estudios Políticos*), dos políticas divergentes se disputan hoy el trato a aplicar a los pueblos desiguales y bajo algún aspecto inferiores: *satelitismo* y *colonialismo tutelar*, o, si el orden de los vocablos desagrada, *tutela colonial*. La primera es cara a Moscú. La segunda, al Occidente, en el que se encuentra España en virtud de realidades insoslayables. España, que es, además, la más vieja y más amplia metrópoli que se conoce en la historia de la colonización contemporánea, de cuya gestión quedan veinte naciones y unas reliquias vivientes y progresantes en el concierto de los pueblos. El *satelitismo*, que, llegado el caso, no escatima los nexos vinculadores,

no ha sido hasta ahora, en su única versión conocida, un ejemplo que satisfaga las exigencias éticas del mundo occidental, basado en los principios espirituales del cristianismo y del respeto a la libertad humana. No le queda, pues, al Occidente más camino que el de la tutela capacitadora, en cuya fase postrera aparecen como lógicos los nexos a que nos hemos venido refiriendo. Que algunos de sus ejemplos conocidos haya sido poco satisfactorio, no es razón para condenar el sistema, sino para perfeccionarlo. Nuestro deseo es que España aporte la contribución que sus circunstancias le permitan a ese perfeccionamiento, para lo cual no tiene sino buscar en las propias raíces de su pensamiento: el de Vitoria, Suárez y Solórzano.

JOSÉ MARÍA CORDERO TORRES

Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas de Madrid.

## II. - NOTAS Y CRONICAS INTERNACIONALES

