

*Carrito 191/21*

La Constitución Norteamericana y el  
Pacto de la Sociedad de las Naciones

DISCURSO

leído en la

UNIVERSIDAD DE VALLADOLID

en la solemne inauguración del curso

académico de 1930 a 1931

por el Doctor

Camilo Barcia Trelles

Catedrático numerario de Derecho Internacional



TALLERES TIPOGRÁFICOS «CUESTA», MACÍAS PICAVEA, 38-40

*Valladolid*


*carpeta 171/21*



## Discurso

leído en la Universidad de Valladolid  
en la solemne inauguración  
del curso académico  
de 1930 a 1931

*6*

Carpeta 171 / 24 BiCe  
  
1>0 0 0 0 4 6 5 6 1 1

La Constitución Norteamericana y el  
Pacto de la Sociedad de las Naciones

DISCURSO

leído en la

UNIVERSIDAD DE VALLADOLID

en la solemne inauguración del curso

académico de 1930 a 1931

por el Doctor

Camilo Barcia Trelles

Catedrático numerario de Derecho Internacional



A LA QUE CON SU LUZ  
PUEDE TRANSFORMAR  
MI CREPÚSCULO  
EN AURORA,

EL AUTOR.

EXCELENTÍSIMO E ILUSTRÍSIMO SEÑOR:

SEÑORAS:

SEÑORES:

Hay una palabra de significado elástico e impreciso que se emplea con inmoderada reiteración; es la palabra *ensayo*. Bajo esta denominación difusa se cobijan interpretaciones y pensamientos, que sin el rótulo serían manifestaciones fragmentarias de una idea expuesta con intermitencias. Algunos han ido más lejos y buscaron en el vocablo la impunidad; vieron en el mismo como una cómoda eximente de responsabilidad, y así, en posesión de esa causa exculpativa, navegaron sin recelo por todos los mares, casi siempre sin rumbo, e indefectiblemente sin señalarse a sí mismos un puerto de destino. También las apreciaciones consignadas en estas páginas quieren ser un *ensayo*, mas atribuyendo a la palabra una significación que no es la comúnmente empleada. Propiamente toda obra humana es un ensayo, aun aquellas creaciones que parecen enfiladas hacia la inmortalidad: si bien se considera, la trayectoria recorrida por el pensamiento humano está integrada por una serie de capítulos y nuestra máxima aspiración ha de consistir en dejar escrito uno de esos capítulos que van acoplándose a otros previamente perfilados y preparan la obra de los que han de sucedernos en esta

tarea sin fin, nutrida por el esfuerzo de una serie de vidas encadenadas por una misma inquietud. Un *ensayo* es para nosotros como un alto en el camino; el pensamiento humano sólo a presiones anormales puede producir frutos que rebasen lo cotidiano elemental; pero precisamente por tratarse de estados episódicos del espíritu, precísase de reposo para crear. Y un *ensayo* es eso, un capítulo provisional, no para ser abandonado con ademán frívolo apenas escrito, sino para reanudarlo en coyuntura propicia con nueva fe y con bríos nuevos. De ahí la trayectoria que indefectiblemente ha de recorrer todo aquel que aspira a una creación del espíritu; dejamos consignada provisionalmente nuestra interpretación del problema cuyo contenido nos atrae, sirviendo de punto de convergencia de nuestras máximas inquietudes; las páginas descansan y reposa igualmente el que trazó los renglones que las integran; tornamos a su lectura tras un respiro necesario y viéndolas ya a nuestras espaldas, podemos enmendarlas y mejorarlas considerándolas como desprendidas de nuestro propio sér, como ideas extrañas a nosotros; sólo así es posible producir objetivamente, poseer un necesario sentido de autocrítica y desligarnos afectivamente de lo que fué un día hijo de nuestras propias reflexiones.

El *ensayo* acerca de la acción internacional de los Estados Unidos, que en estas páginas se intenta delinear, tiene esa característica: después de producir reposamos, leemos en alta voz, escuchando nuestra propia palabra que tiene un sonido extraño, desligada de nosotros mismos; luego vendrán las raspaduras; las enmiendas y hasta las rasgaduras; ahora damos a conocer un estado interpretativo de nuestro espíritu, y toda actividad hermenéutica es por definición eminentemente

episódica. Sólo en tal sentido estimamos lícito demandar la atención del que escuchare o del que leyere.

Nos sería tarea fácil salir del paso estampando aquí, con notoria frivolidad, alguna de las muchas frases hechas que hoy circulan y en las cuales quiere esquematizarse lo que Norteamérica representa en sus actividades internacionales. Podríamos decir que es aquella la nación de las grandes apetencias, donde sólo cuenta el éxito logrado, colectividad acentuadamente pragmática, donde todo, hasta el hombre concebido como unidad creadora, se sacrifica al logro de la riqueza considerado como un fin en sí. Y para redondear el pensamiento y lograr sin duda la aquiescencia de los que reputan de funesta la manía de pensar, agregar que los Estados Unidos son un pueblo insaciable, donde vive el más descarnado de los imperialismos, lograda su consecución a expensas de Hispanoamérica, víctima inocente y predestinada de ese gigante norteamericano que padece polifagia, acentuada en la medida que es satisfecha. Tal vez como nota epilógica, una alusión al patrimonio de la raza hispanoamericana en peligro y una invocación a España y a los cachorros de la leona. Probablemente esa imagen encajará perfectamente en unos juegos florales y hasta su relato versificado acercará al vate inspirado a la posesión de la flor natural.

Pero lo que está fuera de duda, es que produciéndonos de ese modo elemental, nos alejaríamos acentuadamente de la verdad; sería nuestra interpretación fragmentaria y como tal falsa, contribuyendo así a mantener equívocos perniciosos para la buena armonía del mundo. Como entre el querer y el poder media una acusada distancia, es posible, aun más probable que posible, que fracásemos en nuestro intento; pero por lo menos que nadie

ignore que en nosotros vive una inquietud por la verdad y que a darle forma orgánica tienden nuestros esfuerzos, sin que esa inclinación rectilínea se vea afectada por la preocupación de no dar satisfacción a los núcleos de opinión que disfrutaban cuando nuestras tesis y las suyas se hermanan y pugnan por no oír cuando nuestras humildes palabras remueven prejuicios y demuestran lo torcido de un camino que otros consideran como definitivo y como insuperable; así al borde de nuestro camino, tropezamos con unilateralismos que pugnan por interrumpir nuestra marcha ascendente; repudiarlos equivale a epilogar en la soledad, pero no es ni debe ser aspiración de la vida la coincidencia por la coincidencia, sino la hermandad, y fraternamente sólo puede vivirse cuando a todos nos atenaza una parecida preocupación.

Digamos ante todo cómo se plantea el problema que ha de ser objeto de estudio de este trabajo, qué circunstancias históricas explican su aparición, qué motivos existen para que la cuestión perdure a lo largo del tiempo, interpuesta como un obstáculo que han de enfrentar y si es posible vencer cuantos se proponen avanzar en el camino que epiloga en la reconciliación universal.

\* \* \*

El mundo, desde los días inciertos de la trasguerra, intenta, hasta el presente sin éxito, encauzar su vida armónicamente. En las horas decisivas que subsiguen a la gran contienda de 1914-1918, se inicia un duelo entre dos tendencias. Dos concepciones dispares del devenir del mundo, pugnan por abrirse paso: una, la encarnada en los vencedores, que intentan imponer el sistema del resarcimiento a toda costa; otra, que simboliza la espe-

ranza del mundo sediento de paz, personalizada en el Presidente Wilson; aquéllos quieren la paz avalada por la coacción y todo su sistema dialéctico se apoya en una palabra que ha de actuar más tarde como elemento paralizante: *garantías*. Wilson sueña con una reconciliación perdurable, hermanando a vencedores y vencidos en un común anhelo: la realización de una justicia reparadora. El primer criterio simboliza el sentir del viejo mundo; el segundo sistema se adscribe a quien representa simbólicamente a la humanidad que adviene. Se impone el criterio punitivo y el diálogo se malogra. Entre el viejo y el nuevo continente algo imperfectamente calificado se interpone. Acentuada la disparidad que distancia a los colocutores, los Estados Unidos rompen definitivamente las ligaduras que los conectaban al viejo continente; decreta Norteamérica su alejamiento de la Sociedad de Naciones y esa ausencia pesa aún de modo acusado, actuando como elemento de disociación.

Los comentaristas que registran perplejos el epílogo, escriben glosas tras glosas; a un lado y a otro del Atlántico se polemiza ampliamente; es el torneo ineficiente de los recíprocamente incomprendidos; chocan dos criterios impenetrables, por lo que tienen de unilateral: el de Europa vaciada en viejos moldes, incapaz de comprender lo que América representa y el de un mundo nuevo, con mocedad a veces más cronológica que espiritual, que ofrece como inexplicable contraste la pugna entre un acentuado y creciente dinamismo y la propensión que tiende a galvanizar normas de acción perceptiblemente inactuales. En esa incompreensión mutua es preciso buscar la causa explicativa de la crisis de solidaridad que el mundo padece. A exponer el porqué de

la imposibilidad del diálogo tienden estas líneas. Inténtase en estas páginas penetrar en la esencia de un problema que prima en los instantes actuales y que bien considerado explica la paralización que el mundo padece. ¿Por qué no ha sido posible encontrar un terreno de acción coincidente? ¿por qué razones Europa y América siguen caminos distintos, sin que quepa el vaticinio de una coincidencia próxima? Nótese que la pregunta encierra hoy innegable actualidad. La tendencia aislacionista, la psicología de monólogo se agudiza; los Estados Unidos propenden a aislarse del mundo, no ya políticamente, sino comercialmente; las barreras aduaneras, barómetro que permite medir con acierto las crisis de solidaridad, se elevan. El proteccionismo ha triunfado en los Estados Unidos; Europa, por repercusión, con criterio de guerra, que no a otra cosa equivalen las represalias, intenta coordinarse, para oponerse como un bloque compacto a esa ofensiva nacionalista que se adueña del mundo y puede ser causa de su desarticulación irremediable. Ambas inclinaciones son igualmente perniciosas. En tanto la humanidad trate de definirse por negociaciones, adoptando el perfil de un archipiélago espiritual, no se avanzará un paso en el camino que puede conducirnos al establecimiento de una solidaridad salvadora, a la articulación de lo que pudiéramos denominar cristalización del egoísmo coincidente. En esta hora decepcionante de las dispersiones es cuando la fría reflexión ha de ser puesta a prueba; pugnemos por situarnos dominando los unilateralismos excluyentes que atenazan al mundo. Hoy queremos enfocar uno de los términos en discordia: el caso norteamericano. Procediendo así, trayendo a vuestra consideración problemas vivos, cuestiones *sub judice*, no hacemos otra cosa

que reanudar una sana y gloriosa tradición española. No se olvide que en nuestras universidades del siglo xvi, eran las palpitaciones de la vida misma las que los maestros traían a las aulas, donde se vivía para exaltar la verdad, despreciando cuanto hay de episódico y contingente en la vida. Esa inclinación que es como la purificación redentora de cada día, está ausente de estas frías, solemnes y burocráticas universidades españolas del siglo xx, en las cuales vive cada vez más acusadamente la reiteración sin capacidad creadora y de las que en parecida proporción cada vez se aleja más cuanto implique sentir intensamente las inquietudes de la hora presente. Por eso esta modesta oración inaugural no ha de ser la fría disección de un técnico, salpicada de citas tediosas, traídas por tabla generalmente; el tecnicismo mata la vida, agrava la insensibilidad, nos aparta de los dolores y de las inquietudes del mundo y si nosotros disfrutamos entre otros envidiables privilegios el de vivir en íntimo contacto con las juventudes universitarias, a ellas hemos de acercarnos con ademán generoso, no matando sus inquietudes o enterrando sus anhelos de renovación, a pretexto de practicar una sedicente neutralidad política, sino alimentando unas y acuciando otras, por considerar que en toda inquietud vive potencialmente lo que en un día, no lejano, puede ser fuerza creadora.

El hecho que ha de merecer nuestros comentarios es el siguiente: en 1919, Wilson viene a Europa; por primera vez, a contar desde el día en que Norteamérica consagra su independencia, un Presidente de los Estados Unidos se pone en contacto directo con el viejo mundo; la contigüidad así establecida podía facilitar una amplia tarea de colaboración entre dos mundos. Wilson parti-



cipa activa y personalmente en las deliberaciones que anteceden a la firma del Pacto de la Sociedad de las Naciones. Torna a su patria y allí tropieza su obra consumada con una hostilidad creciente. La ofensiva se despliega en tierras de Lincoln cada vez con caracteres más firmes; epiloga en el apartamiento norteamericano respecto de la obra perfilada por Wilson y simbolizada en la Sociedad de las Naciones. ¿Cómo interpretar ese desenlace que escandaliza a los más y sorprende a los menos? ¿A qué causas debe atribuirse el hecho de que el pueblo norteamericano, del cual Wilson aparece como apóstol y como símbolo, condene rotundamente toda la obra de su representante espiritual? ¿Trátase de una invencible repugnancia hacia cuanto suponga establecimiento de una estrecha colaboración con Europa, realizada con propósitos pacíficos? ¿Quiere Norteamérica prolongar indefinidamente, galvanizar aquel meridiano que excindiendo dos mundos trazara un día el Presidente virginiano Thomas Jefferson, en su histórica carta a William Short?

A esas interrogaciones no es fácil responder en términos escuetos. Dos explicaciones se han dado del fenómeno. En primer término, se alega, los Estados Unidos no repudiaban, en principio, participar en las actividades de la Sociedad de las Naciones; trátase tan solo de una ofensiva senatorial, ya que los elementos dirigentes de la política exterior norteamericana quieren imponer a Wilson un merecido correctivo, fundándose para decretar el castigo en esta consideración: Wilson en París emprende una obra de carácter acusadamente personal; lejos de establecer contacto con los elementos dirigentes de la política exterior norteamericana, se rodea de amigos y actúa al margen del Senado; esa actitud,

avalada por el Senado tácita o explícitamente, podía significar indirectamente acatar una actividad claramente oligárquica, al margen y aun frente a la Constitución norteamericana, creadora de un saludable equilibrio de poderes. En esas consideraciones de índole política es preciso buscar, se agrega, la causa explicativa de la actitud del Senado norteamericano, en lo que afecta a la participación de los Estados Unidos en la Sociedad de las Naciones. Razón esta episódica que nada dice en contra de la posibilidad del establecimiento de una futura colaboración. Al examen de este problema dedicaremos la parte inicial de este trabajo.

Se ha agregado a las consideraciones precedentes esta otra que parece de más peso; argúyese del siguiente modo: los Estados Unidos no pueden, bajo pretexto alguno, violar los preceptos constitucionales y la Constitución norteamericana impide a los Estados Unidos participar en actividades tales como las previstas por el Pacto de la Sociedad de las Naciones. Si esto es cierto sería preciso aceptar como irrefutable la siguiente consecuencia: los Estados Unidos, atados por preceptos de su Constitución, no podrán nunca participar en acciones internacionales de carácter solidario, establecidas de modo permanente y articulado e implicando en ocasiones la imposición de sanciones colectivas. Ni ayer en la Sociedad de las Naciones, ni mañana en otro organismo instaurado para encauzar jurídicamente a la humanidad. Ventilase aquí un problema ampliamente discutido en Norteamérica y pendiente de solución: delimitación de las prerrogativas de los poderes legislativos y ejecutivo en lo que atañe a la conclusión de pactos internacionales, en cuanto mediante la aprobación de los mismos pueda establecerse un deber de solidaridad

extranacional. Es la cuestión que en Norteamérica se conoce con la denominación: *the treaty making power*, es decir, determinar cuál es el poder competente, según los preceptos de la Constitución norteamericana, para concertar tratados internacionales y hasta dónde puede comprometerse la nación en el sentido de contraer obligaciones internacionales, pactadas con vistas al futuro; ¿puede el ejecutivo firmar tratados cuya ejecución planteará en su día un problema de incompatibilidad entre las obligaciones internacionales contraídas y el cumplimiento de ineludibles compromisos constitucionales? ¿Pueden delegarse en un poder extraño a los Estados Unidos atribuciones que según la Constitución norteamericana son privativas del Congreso de Wáshington? ¿No era ese el caso planteado como consecuencia de ciertas disposiciones contenidas en el Pacto de la Sociedad de las Naciones? Esta cuestión será examinada en la segunda parte de este trabajo. Entonces será llegado el momento de decidir si en efecto los Estados Unidos atados por los preceptos insoslayables de una Constitución inflexible están o no imposibilitados para participar en actividades internacionales que exijan colaboraciones continuas o si por el contrario trátase tan solo de una habilidad dialéctica, esgrimida por los denominados «americanos al cien por cien», cuyo propósito no es otro que el disfrazar el particularismo yanqui, alegando en apoyo del intento motivos de carácter constitucional que analizados objetivamente carecen de consistencia. En suma, nuestro propósito no es otro que el trazar, si ello es factible, una línea divisoria, situando a un lado y a otro de la misma aquello que es por naturaleza específicamente interno y lo que tiene las características de actividad internacional, preguntándonos si ambas actividades se obstaculizan o si

es posible armonizarlas de tal modo que lo nacional y lo internacional, lejos de excluirse, se completen mutuamente. Dichos en más escuetos términos: lo que nosotros preguntamos es si la Constitución norteamericana está de tal modo redactada y en tal sentido previsto en la misma el equilibrio de poderes, que implique su vigencia la prolongación indefinida del particularismo yanqui, triunfante en los días que subsiguen a la firma del Pacto de la Sociedad de las Naciones y actuando como un obstáculo que actualmente impide llevar a cabo una necesaria labor de colaboración entre ambos mundos.

## I

El primer problema de orden constitucional que se plantea en los Estados Unidos en relación con el Pacto de las Naciones, está conectado con las disposiciones contenidas en el artículo 2, sección 2, cláusula 2 de la Constitución norteamericana, en cuyas disposiciones se establece que el Presidente tiene facultad para concertar tratados, con el consejo y el consentimiento del Senado, siendo necesario, para la ratificación de un pacto internacional, que los dos tercios de los senadores presentes voten en favor del convenio a ellos sometido para su definitiva aprobación. Del contenido de dicho artículo parece deducirse que al Senado compete esta doble atribución: 1.<sup>a</sup>, conocer el tratado en el curso de las negociaciones, a fin de que la Alta Cámara pueda expresar su opinión respecto del mismo; 2.<sup>a</sup>, otorgar su consentimiento una vez que el tratado ha sido concluído, pero no ratificado. De acuerdo con esa tesis, se arguye en este sentido: respecto a las disposiciones del artículo 2, cláusula 2, sección 2, Wilson cumplió tan solo parcialmente lo que este precepto constitucional dispone, ya que no requirió el parecer del Senado durante el curso de las negociaciones y éste, como respuesta a tal desvío, replicó con la no aprobación del Pacto. Es decir, que habida cuenta del modo como la cuestión se plantea, el Senado, prescindiendo del contenido del Pacto, rechazó éste, como medio de afirmar sus prerrogativas constitucionales, recordando así al Presidente que según el código fundamental norteamericano, la facultad de

concluir tratados no radica tan solo en el ejecutivo, sino que compete también al legislativo, personalizado en el Senado. Si esta tesis es cierta y constitucionalmente defendible, sería preciso aceptar la siguiente consecuencia: sean cuales fueren las disposiciones del Pacto de la Sociedad de las Naciones, el Senado hubiese rechazado la ratificación de aquél, fundándose, para proceder de tal modo, en que Wilson, en el curso de las negociaciones de París, había actuado desentendiéndose del cumplimiento de ineludibles deberes constitucionales. ¿Existió tal violación constitucional? ¿Está obligado el jefe del poder ejecutivo a requerir el consejo o el parecer del Senado, en el curso de negociaciones contractuales de carácter internacional? Dicho en otros términos, con arreglo a lo que preceptúa la Constitución norteamericana ¿tiene el Senado intervención en el período de gestación que antecede a la conclusión de un pacto internacional? La diplomacia norteamericana en lo que afecta a la negociación de tratados ¿es como la europea ejecutiva o tiene por el contrario carácter parlamentario?

Es indudable que los redactores de la Constitución norteamericana, al incluir en la misma el artículo citado querían evitar, al propio tiempo que el establecimiento de un poder autocrático, compensar a los Estados que integraban la federación de las atribuciones que en otro orden de actividades pasaban al poder central; lo primero, porque confiriendo exclusivamente al ejecutivo la facultad y ratificar tratados, se corría el riesgo de epilogar en una acción personal, peligrosa para el pueblo norteamericano; hasta tal extremo pesaba la preocupación de evitar el posible establecimiento del absolutismo en el ánimo de los redactores de la Constitución, que, en un principio, se pensó en confiar exclusivamente al

Senado, no tan solo la facultad de ratificar tratados, sino la de iniciarlos y negociarlos, sin la intervención del Presidente. Aun cuando esta primera inclinación fue abandonada, distribuyendo en definitiva el poder contractual internacional entre el Senado y el Presidente, de hecho, el Senado ejerció en distintas ocasiones la iniciativa contractual, requiriendo al Presidente a fin de que éste propusiese a otras naciones la conclusión de determinados acuerdos. Así en 1835 el Senado requiere al Presidente para que éste inicie negociaciones con las repúblicas hispanoamericanas encaminadas a la construcción de un canal interoceánico; esa iniciativa tiene en ocasiones carácter negativo; así en 1862 vota el Senado una resolución en el sentido de que el Presidente no debe negociar un determinado tratado. Tal propensión senatorial, reincidentemente manifestada, provocó en ocasiones una actitud de repulsa por parte del Presidente: en 1835 Jackson opuso su veto a una resolución del Congreso, fundándose para expresar su disenso en que es competencia del ejecutivo negociar tratados con potencias extranjeras y por tanto, constitucionalmente, el Congreso carece de facultades para disminuir o ampliar esa prerrogativa presidencial.

No fué tan solo el temor al establecimiento de una oligarquía (decimos en otro lugar) lo que indujo a los redactores de la Constitución a conferir al Senado la facultad de ratificar tratados internacionales, sino esta consideración: puesto que la facultad de concluir tratados pasaba de los Estados de la Unión al poder federal, aquéllos para resarcirse de la merma de sus prerrogativas, quisieron tener intervención directa en la conclusión de tratados, confiándola en parte al Senado, representación de los Estados de la Unión.



No obstante, cuanto en contra se ha alegado, de lo que dejamos expuesto, parece deducirse que con arreglo a los preceptos constitucionales citados, no compete al Senado intervenir en el período de negociación de los tratados internacionales.

Se aducen en apoyo de la tesis que atribuye al Senado la facultad de intervenir en el período gestatorio de los convenios internacionales, determinados precedentes, entre otros los siguientes: el Presidente Wáshington consultó personalmente con el Senado en 1789, a propósito de un tratado pendiente de conclusión con los indios del sur. Pero el propio Georges Wáshington, en un Mensaje comunicado a la Cámara de Representantes, a propósito del Tratado Jay, aludía a la conveniencia de que las negociaciones con potencias extranjeras fuesen llevadas a cabo con cautela y en ocasiones secretamente, consideración que parecía excluir, por lo menos en determinadas circunstancias, la oportunidad de comunicar al Senado las negociaciones en curso. Coincidiendo con esta opinión, Jay en el *Federalist*, sostenía como tesis que el comunicar o no al Senado las cláusulas de un tratado en período de negociación, dependía de lo que el Presidente juzgase oportuno realizar.

Es cierto que en distintas ocasiones se dió intervención directa o indirecta al Senado en el período de negociación de un tratado internacional; pueden mencionarse entre otros precedentes los siguientes: 1.º Daniel Webster, cuando, como Secretario de Estado, negociaba el denominado tratado Ashburton, mantuvo comunicación directa y constante con el Senado; mas téngase presente que esa actitud de Webster se justifica, no por consideraciones de carácter constitucional, sino

por el deseo del entonces Secretario de Estado, de lograr en su día el asentimiento de los dos tercios del Senado para la aprobación del mencionado convenio. 2.º Mc. Kinley designó a determinados senadores para que formasen parte de la delegación que en París había de concluir con España un tratado de paz y Harding dió participación a dos senadores en la delegación norteamericana que representó a los Estados Unidos en la Conferencia de Wáshington de 1921-1922; mas en ambos casos, la administración, al acordar esas participaciones senatoriales, lo realiza con el propósito de establecer contacto con la Alta Cámara y lograr en su día el asentimiento de la misma, al requerir la ratificación del Senado, al someter el tratado a su ratificación.

En distintas ocasiones, tal vez por no establecerse ese contacto entre el legislativo y el ejecutivo, aquél se negó a aprobar tratados que consideraba inaceptables; entre otras denegaciones pueden mencionarse las siguientes: tratado de 25 de marzo de 1844 con la «zollverein» alemana; tratado de 20 de julio de 1855 con Hawaii, de 24 de octubre de 1857 con Dinamarca, de 29 de noviembre de 1869 con Santo Domingo, de 10 de diciembre de 1824 con Nueva Granada, de 6 de marzo de 1835 con Suiza, de 12 de abril de 1844 con Méjico, de 14 de diciembre de 1859 con el mencionado país, de 5 de marzo de 1860 con España, de 21 de mayo de 1867 con Hawaii y 25 de junio de 1866, 15 de febrero de 1888 y 11 de junio de 1897 con Gran Bretaña; los tratados mencionados conciernen a distintas materias; la mayor parte de dichas convenciones se refieren a incorporaciones territoriales, otras afectan a cuestiones comerciales y algunas atañen al arreglo pacífico de los conflictos internacionales.

En suma, puede el Presidente de los Estados Unidos considerar conveniente mantener contacto con el Senado durante el período de negociaciones contractuales entabladas con una o varias potencias, a los efectos de obtener en su día la ratificación de la Alta Cámara, pero constitucionalmente no existe precepto que obligue al jefe del ejecutivo a comunicarse con el Senado; tan es así que el propio Senado lo reconoce, ya que cuando requiere del Presidente información respecto a un tratado objeto de negociación, lo realiza con la salvedad siguiente: «siempre que el acceder a lo solicitado no se considere incompatible con el interés público», y como es el Presidente quien soberanamente ha de estimar cuando la incompatibilidad existe, se deduce sin esfuerzo que el propio Senado considera como un acto voluntario y discrecional del jefe del ejecutivo al darle o no conocimiento de las negociaciones en curso. Por consiguiente, hemos de concluir que no existe razón para sostener que el Presidente Wilson faltó a sus deberes constitucionales no manteniendo contacto estrecho y continuo con el Senado, en el curso de las negociaciones de París, ni hay motivo para alegar que el Senado rechazó la aprobación del Pacto de la Sociedad de las Naciones, fundándose para proceder así en la preexistencia de una violación constitucional indemostrable.

De otro modo se ha planteado el problema constitucional al cual hemos aludido precedentemente: he aquí la tesis: en lo que afecta a la gestación de todo tratado internacional es preciso diferenciar dos períodos, uno, el de las negociaciones preliminares, otro, el de las negociaciones suplementarias; el primer período comienza con las negociaciones iniciales y termina con la firma

del tratado por parte de los delegados que intervinieron en su redacción; el segundo arranca de la firma del tratado por parte de los delegados del ejecutivo y llega hasta la ratificación del mismo. Al Senado se le requiere tan solo en la segunda etapa y por tanto no interviene en lo que específicamente se conoce con la denominación de negociaciones. Mas esta interpretación no es aceptada unánimemente y algunos han sustentado la siguiente tesis: el Senado, constitucionalmente, interviene en las negociaciones contractuales de carácter internacional ¿por qué razón? Por la consideración siguiente: si el papel del Senado se redujese a aceptar o a rechazar un tratado, su intervención tendría mero carácter epilodal, ya que accediendo o denegando una ratificación solicitada, en ese punto se detendría su acción; pero no es esa la realidad, puesto que el Senado puede condicionar su asentimiento, ya formulando enmiendas, ya estableciendo reservas; (esta prerrogativa, no tan solo fué constitucionalmente reconocida, sino internacionalmente, así a propósito de un tratado negociado con Suecia y del cual el Senado suprimió al aprobarlo uno de sus artículos, el Departamento de Estado de Wáshington comunicó al gobierno sueco que «es derecho fundamental *según el sistema americano*, que todo tratado convenido, al ser sometido al Senado para su aprobación, éste puede rechazarlo en su totalidad o modificarlo en alguna de sus partes»). Por tanto, la actividad revisorista del Senado puede provocar como consecuencia la necesidad de entablar nuevas negociaciones, al objeto de sugerir a las otras partes contratantes la aceptación de reservas o enmiendas formuladas por el Senado. Tal interpretación es inadmisibles. El Senado no interviene en negociaciones de carácter internacional, ni aun

de ese modo indirecto, ya que el poner fin a la acción senatorial depende del Presidente, puesto que este último puede considerar la formulación de reservas o enmiendas, como una negación implícita a la ratificación solicitada, y en tal sentido considerar como rechazado el convenio, comunicándolo así a las otras partes contratantes. Otro sería el problema, si el Presidente, necesaria e inevitablemente, debiese aceptar las sugerencias del Senado comunicándolas a las otras potencias contratantes.

A nuestro entender el problema se complicó por no haber sido planteado en sus exactos términos; el Senado, en ningún caso interviene directa o indirectamente en las negociaciones (ni siquiera en los que algunos denominan, con notoria impropiedad, negociaciones suplementarias); porque negociar equivale a dialogar, a contraponer tesis en presencia, a intervenir directa y constantemente en un debate planteado, pudiendo en el curso del mismo aducir, replicar y duplicar; en tal sentido el Senado no interviene, ni en las negociaciones preliminares ni en las suplementarias; su acción ha de tener forzosamente la característica de un monólogo; ni a sus reparos contestan directamente las naciones interesadas en la conclusión de un convenio pendiente de ratificación. Trátese de un asentimiento puro y simple, o de una aquiescencia condicional, el Senado se limita a otorgar su aprobación; lo que acontece es que en ocasiones, el Senado, por una u otra razón, en vez de negar directamente su aprobación, lo realiza de modo indirecto, acompañando la misma de reservas y enmiendas que por su alcance equivalen a una denegación de la aquiescencia solicitada; pero en ambos supuestos las atribuciones senatoriales son las mismas; el Senado

se limita a disentir (absoluta o relativamente) o a aquiescer. El Senado, en cuanto representa a los Estados que integran la federación norteamericana, reduce sus atribuciones a la esfera meramente nacional; no puede actuar internacionalmente como cuerpo representativo y por tanto tampoco mediar en negociaciones diplomáticas. Precisamente su carácter de órgano corporativo fué considerado por los redactores de la Constitución norteamericana como una razón para no conferirle atribuciones relacionadas con la negociación de tratados. Recuérdese a tal efecto, cómo en su día se reputó de improcedente el otorgar a la Cámara de Representantes esa facultad, fundando la improcedencia en el número elevado de miembros que integraban la misma. Ese reparo aducido por los redactores de la Constitución norteamericana, podría ahora oponerse al Senado, ya que la actual Cámara Alta, como consecuencia de la incorporación de nuevos Estados a la Unión, incorporación realizada después que la Constitución fué promulgada, cuenta con mayor número de miembros que los que componían la Cámara de Representantes cuando fué puesto en vigor el código fundamental. Por consiguiente es probable que si el número de Senadores, a fines del siglo XVIII, fuese el mismo que en la actualidad, posiblemente la redacción de la Constitución se hubiese alterado. Ello no obstante el Senado ha tendido a afirmar y a incrementar sus prerrogativas en el orden de las actividades internacionales, inclinación que en definitiva se traduce en una acusada lentitud de acción, cuando al Senado se somete un tratado internacional en demanda de su aprobación.

De lo expuesto retengamos como lógica consecuencia: no puede admitirse en cuanto razón explicativa de

la actitud del Senado de Wáshington respecto de la Sociedad de las Naciones, el que Wilson no diese conocimiento del *Covenant* a la Alta Cámara y de las negociaciones que tenían lugar en París. Constitucionalmente, por tanto, el problema no puede plantearse en estos términos y es preciso basar la actitud del Senado en otro orden de consideraciones. Se alegaron en tal sentido motivos de carácter político; examinémoslos sucintamente para poner así término a la parte inicial de este trabajo.

Thomas H. Dickkinson hace notar que el Pacto fué rechazado por un Senado cuya mayoría era francamente partidaria de la Sociedad de las Naciones y este desenlace, en cierto modo inexplicable y contradictorio, puede aclararse debidamente, considerando que en los años de 1919 y 1920 no se ventilaba precisamente un problema de política internacional, sino una cuestión de política interior norteamericana; el Pacto de la Sociedad de las Naciones fué tan solo como el pretexto o como el campo de batalla, donde los beligerantes habían de librar una ofensiva, ajena por su etiología al problema de carácter internacional planteado; lo que se debatía era meramente un pleito entre dos poderes constitucionales, a saber, el ejecutivo, encarnado en el Presidente de los Estados Unidos y el legislativo representado por el Senado; de no complicarse el problema con ese factor de hostilidad que convierte en beligerantes a dos poderes constitucionales, el pacto, enmendado o no, hubiese sido objeto de ratificación y probablemente a estas horas los Estados Unidos serían miembros de la Sociedad de las Naciones. Ciertos precedentes parecen avalar la tesis interpretativa de Dickkinson. Lodge, jefe de los revisionistas en el Senado, es decir, leader de

una fracción opuesta a la ratificación del Pacto (aun cuando apelase para boycotearlo al sistema indirecto de apoyar respecto del mismo enmiendas y reservas), años antes había expresado una opinión francamente favorable al establecimiento de una Sociedad de las Naciones. En su discurso ante la «League to enforce peace» (mayo de 1916), el Senador Lodge decía: «No creo que cuando Wáshington nos prevenía respecto de las alianzas comprometedoras pensase ni un solo momento que no debíamos unirnos a otras naciones civilizadas del mundo, si mediante esa acción puede encontrarse un sistema adecuado para disminuir los riesgos de la guerra y afianzar la paz». Antes de esa fecha, el 9 de junio de 1915, en el Unión College de Schenectady (New York), decía Lodge: «Parece utópico sugerir en esta hora la idea de unir a las naciones civilizadas, con el fin de controlar coercitivamente el mantenimiento de la paz y del orden interno, pero es a través de la tendencia a la perfección, como se alcanzó el progreso». El 27 de mayo de 1916, decía el citado senador de Massachusetts, en Wáshington: «Yo creo que debemos hacer lo que la Liga propone (se refiere a la League to enforce peace), especialmente apoyar la causa de la paz internacional, cimentándola sobre una Liga o un acuerdo, sobre un tribunal internacional, y, en último caso, sobre la fuerza». No parece, por tanto improcedente sostener que en la actitud del senado norteamericano durante los años 1919 y 1920, influyeron consideraciones de política interna o motivos de orden constitucional. Para verificar cumplidamente la pertinencia de esa apreciación, nada más indicado que examinar esquemáticamente el problema aludido.

El Presidente Wilson, decía el 27 de mayo de 1918,



que el momento histórico era demasiado grave para pensar en luchas políticas; la suspensión de cuanto significase contiendas partidistas parecía necesaria, ya que a la nación en bloque había de confiarse la ardua tarea de conducir las tropas norteamericanas a la victoria; en parecidas circunstancias se había hablado en Francia de «unión sagrada»: en idéntico sentido, una tregua política parecía necesaria en los Estados Unidos. La opinión pública aceptaba sin esfuerzo y con explicable complacencia, esa especie de suspensión de hostilidades políticas. Tan es así que las elecciones para renovar parcialmente el Senado y la Cámara de Representantes y que han de tener lugar en noviembre de 1919, se acercaban sin que las fuerzas adversas en presencia se aprestasen a realizar una campaña política más o menos aguda y apasionada. Esa situación estática es profundamente afectada cuando se conoce el contenido de un manifiesto que Wilson dirige al pueblo norteamericano diez días antes de que las elecciones tengau lugar, es decir, el 25 de octubre de 1918. En ese manifiesto Wilson hace saber a los electores norteamericanos, que si éstos quieren otorgarle un voto de confianza, aprobar su acción como conductor de la política exterior de los Estados Unidos, no tan solo en la guerra sino a la hora de la paz, y erigirlo en representante acatado por el país ante las naciones extranjeras, nada mejor que otorgar sus votos a los candidatos de su partido, llevando al Senado y a la Cámara de Representantes una mayoría demócrata. ¿No existe abierta contradicción entre el contenido de ese manifiesto y las palabras pronunciadas por Wilson el 27 de mayo de 1918, repudiando toda lucha política, por ser la hora histórica de la acción común norteamericana sin distinción de matices doctri-

nales o partidistas? Seguramente que el autor del tan criticado manifiesto de 25 de octubre no apreciaba la existencia de la mencionada contradicción y tal vez la explicación de una conducta aparentemente contradictoria pudiese encontrarse en las siguientes consideraciones: lo que interesa en 1918 es ante todo y sobre todo consolidar la paz que adviene como consecuencia de la derrota del ejército alemán; para alcanzar tal fin es preciso que el Senado acepte y ratifique la acción de Wilson; esa compenetración deseable de los poderes ejecutivo y legislativo había de realizarse fácilmente si los candidatos demócratas, adictos a Wilson, conquistaban mayoría en ambas cámaras. Dicho en otros términos, Wilson no pedía a los electores que enviasen al Senado una mayoría demócrata, en cuanto fracción representativa de una tendencia política determinada, sino que eligiesen un grupo que con su presencia garantizase la continuidad de la política internacional iniciada y patrocinada por el Presidente Wilson. Por tanto, el ex rector de la Universidad de Princeton no actuaba con el fin de conseguir un éxito personal, sino con el propósito de salvar la obra pacífica que había de llevarse a cabo en París.

¿Será necesario decir que el manifiesto de 25 de octubre de 1918, fué interpretado por los republicanos como un desafío? A la ofensiva del Presidente replicaron los republicanos aceptando el reto y aprestándose a luchar en las próximas elecciones; la contraofensiva servía al propio tiempo de programa electoral a los candidatos republicanos; he aquí cuáles eran en esencia los reproches formulados por los adversarios políticos de Wilson, respecto del manifiesto de 25 de octubre: 1.º Wilson intentaba aprovechar un éxito alcanzado

merced al esfuerzo colectivo de la nación norteamericana, actividad realizada al margen de toda preocupación política, para adjudicarlo de modo indirecto, al partido demócrata, constituyendo tal intento un acto de clara deslealtad; 2.º, la gravedad del manifiesto de 25 de octubre aun más que en sus propios términos era preciso ligarla a sus repercusiones; es cierto que el manifiesto se dirige de modo concreto a los electores norteamericanos, pero no lo es menos que alcanza en sus efectos a otras naciones; tanto los aliados vencedores como los derrotados, deducirían de la tesis de Wilson esta consecuencia: si el Presidente pide a los electores una mayoría demócrata es por considerar que los elementos republicanos son hostiles a su acción y por tanto los aliados deben considerar que la actitud norteamericana, en cuanto afecta a la conclusión de la paz, estaba en estrecha relación con la ascendencia lograda por uno u otro partido. Proceder así, argüían los republicanos, equivalía a colocarlos, sin su consentimiento, y prematuramente, frente a las naciones europeas; 3.º, la acción de 25 de octubre contradecía la promesa formulada el 27 de mayo; la nación hasta entonces había apoyado sin reservas a Wilson, por considerarlo como jefe de todos los ciudadanos norteamericanos, es decir, como Presidente, sin adjetivos, de los Estados Unidos, mas desde el momento en que Wilson abandonaba de modo voluntario e indirecto esa posición genérica, dejando de ser jefe de todos, para convertirse en leader de los demócratas, los elementos republicanos no tenían porqué apoyarle, ya que el Presidente, con su actitud partidista, había puesto fin de modo irremediable a la tregua política aceptada por los dos grandes partidos históricos que en Norteamérica

luchan tradicionalmente por la conquista del poder. 4.º, el manifiesto de 25 de octubre constituía para los republicanos —empleando términos de guerra— algo así como un torpedeo sin previo aviso; publicado diez días antes de aquel en que habían de celebrarse las elecciones, no permitía a los republicanos disponer del tiempo preciso para replicar al mismo debidamente: si existía algo así como un armisticio entre republicanos y demócratas, no podía ser roto por sorpresa, sin que la parte a quien alcanzaba la inesperada ruptura se sintiese víctima de un ataque que reputaba de poco leal; 5.º, en la actitud de Wilson —siempre según la tesis republicana— había algo más grave que el propósito de conseguir en las próximas elecciones una mayoría demócrata; lo que Wilson se proponía no era otra cosa que el violar la Constitución; ésta, en efecto, confiere al Senado, entre otras prerrogativas, la facultad de ratificar los tratados internacionales; tal atribución fué considerada como necesaria por los redactores de la Constitución, al objeto de establecer una mutua limitación de los poderes legislativo y ejecutivo; Wilson pide a los electores que den sus votos en tal forma que el futuro Senado sea una Cámara dócil, la cual cumplirá tan solo en apariencia con los deberes constitucionales, pero en realidad se limitará a ratificar la acción personal del Presidente. Por eso se aludía con simbólica reincidencia a un peligro inmediato que era preciso soslayar: la posible instauración de un poder autocrático. Probablemente fué esta consideración una de las que más pesó en el ánimo de los electores norteamericanos, que participan en esa especie de veneración mitológica hacia cuanto implique mantener intangibles los preceptos de la Constitución de los Estados Unidos.



Sin terciar en la polémica reflejada y siendo nuestro propósito tan solo ofrecer una idea objetiva de la mencionada disparidad, en cuanto la misma tiene relación con el problema internacional cuya solución dependía de la actitud que en su día adoptase el Senado (ratificación del Pacto de la Sociedad de las Naciones), hemos de llamar la atención del lector acerca de un extremo: Wilson al publicar el manifiesto de 25 de octubre, convertía en explicables los ataques de que había de ser objeto por parte de los republicanos; por eso la lucha, más que la habitual contienda entre dos fracciones políticas, (republicanos y demócratas), fué una batalla librada entre dos poderes constitucionales, el legislativo y el ejecutivo; pero precisamente por la índole de la polémica así planteada, toda acción o deseo vinculado, más o menos directamente, a la inclinación personal de Wilson, había de ser considerado por los republicanos como objeto de específica ofensiva. Ello se evidencia recordando cuál fué una de las características de la lucha electoral del 4 de noviembre de 1918; se encauzó la ofensiva republicana con el fin específico de alcanzar a los candidatos senatoriales personalmente recomendados por Wilson o reputados de amigos del Presidente. Así son derrotados (y en este sentido la derrota es sobradamente simbólica), los siguientes candidatos, personalmente afectos a Wilson: Thompson en Kansas es derrotado por el republicano Capper; Lewis en Illinois, lo fué por Medill Mc Cornik; Saulsbury en Delaware, fué vencido por Hall. Es decir, que el resultado de las elecciones senatoriales celebradas en noviembre de 1918, puede considerarse como un doble triunfo de los republicanos: 1.º, triunfo numérico ya que los demócratas sólo conquistan un puesto a los republicanos, en tanto éstos

ganan siete a expensas de los primeros; como consecuencia de las citadas elecciones, el partido republicano conquista mayoría en el Senado, una mayoría exigua (dos votos), mas suficiente para decir la última palabra cuando el Tratado de Paz y el Pacto de la Sociedad de las Naciones viniesen ante la alta Cámara para su aprobación definitiva; 2.º, triunfo cualitativo y simbólico logrando derrotar a los candidatos especialmente recomendados por Wilson. El observador de la realidad americana encuadrada por los años 1919 y 1920 ha de tener muy presente cuanto dejamos expuesto si quiere explicar satisfactoriamente el desenlace de 1920 y la negativa del Senado a aprobar el Pacto de la Sociedad de las Naciones; en la solución que se da al problema no han de influir tanto consideraciones de índole internacional como motivos de carácter político y aun más concretamente alegaciones de carácter constitucional. La ofensiva que se inicia el 25 de octubre, no tan solo se prolonga, sino que se intensifica y agrava. La polémica va a librarse primeramente en torno a la acción del Presidente Wilson y las hostilidades iniciadas por los republicanos se reanudan cuando el ex rector de Princeton embarca para Europa el 4 de diciembre de 1918. ¿En qué se fundan los reparos opuestos al desplazamiento presidencial, objeciones que son el comienzo de una ofensiva que repercute de modo directo y fatal sobre la suerte que ha de correr en Norteamérica el Pacto de la Sociedad de las Naciones? Los reparos se han formulado del modo siguiente: 1.º, el desplazamiento del Presidente Wilson carece de antecedentes en la historia de los Estados Unidos; ninguno de sus predecesores, durante la vigencia del mandato presidencial, se había trasladado a Europa; 2.º, el hecho de participar el Presi-

dente de modo personal en las negociaciones de paz, indicaba dos propósitos, uno el de actuar directamente —y aquí hacía nuevamente su aparición el fantasma del poder autocrático—, otro el de realizar su obra al margen del Senado, ignorando la existencia de este último y la vigencia de ciertos preceptos constitucionales. El Senado no podía aceptar sin protesta ese implícito desdén y a su hora había de evidenciar plenamente que existía para mantener de modo intangible sus prerrogativas constitucionales.

Los reparos a que aludimos, no parecen descansar en convincentes motivos; en cuanto a la primer objeción, baste citar el parecer sustentado por el ex Presidente Taft, el 5 de diciembre de 1918; no existe, decía Taft, disposición constitucional, expresa o tácita, que prohíba al Presidente trasladarse al extranjero para desempeñar una misión que de modo claro le asigne la Constitución. No parece encerrar más consistencia el segundo reproche; Wilson justificaba cumplidamente su proceder, alegando en apoyo de su conducta la siguiente tesis: ha sido base del armisticio la aceptación por parte de Alemania de los 14 puntos formulados por el Presidente Wilson en 1917; ahora bien, los extremos contenidos en esos 14 puntos son suficientemente amplios para prestarse a interpretaciones distintas y hasta contradictorias, ¿quién más indicado que su propio autor para actuar de exégeta de los 14 puntos? Por esta consideración estimaba Wilson necesario su desplazamiento. Va Europa con el fin de caracterizar, definir y articular su propio pensamiento, ¿es que el Presidente se propone actuar al margen del Senado y a espaldas de la opinión pública norteamericana? No parece deducirse lógicamente que fuese esa la intención de Wilson;

baste recordar sus propias palabras, pronunciadas poco antes de embarcarse rumbo a Europa, el 2 de diciembre de 1918: «Vosotros conoceréis, decía, todo lo que yo haga».

Mas lo que interesa consignar aquí, no es la pertinencia o inconsistencia de los reproches formulados: lo esencial es notar de modo preciso, cómo un problema de carácter internacional, aparece conectado a un cuestión de carácter constitucional o interno y en qué sentido la ofensiva dirigida contra el Presidente, explica algo de otro modo difícilmente comprensible, a saber, que un Senado en su mayoría favorable a la aprobación del Pacto de la Sociedad de las Naciones (con o sin enmiendas) emite su voto de manera decisiva, repudiando el *Covenant* y desligando a los Estados Unidos de la obra cooperadora realizada en Ginebra. Esta consideración ha de ser tenida en cuenta por cuantos se pregunten si en un porvenir más o menos lejano, pueden los Estados Unidos reanudar la marcha interrumpida en 1920. Si algún día el problema torna a plantearse en su exacta significación, desligando de toda consideración política ¿no cabe dentro de lo posible que la solución dada al mismo sea distinta? ¿No es inexacta la interpretación, comúnmente compartida por los críticos norteamericanos, y al tenor de la cual los Estados Unidos, en 1920, lejos de separarse de un camino señalado por Wilson, lo que hicieron fué pura y sencillamente reanudar una tradición aislacionista que Wilson quiso interrumpir sin éxito? El problema planteado por las interrogaciones que anteceden es muy complejo; es difícil decidir de plano si Norteamérica reanudó en 1920 una tradición abandonada por Wilson o desertó de la ruta solidaria que trazara un día el definidor de los 14 puntos; mas no es razón suficiente la existencia

de esa complejidad, para que rehuyamos el análisis del problema planteado, habida cuenta de que al realizar esa labor tocamos en la esencia de la cuestión examinada a lo largo de estas páginas, esto es, penetrar en la médula de la siguiente pregunta ¿pueden o no los Estados Unidos, está o no inclinada Norteamérica a aceptar las colaboraciones internacionales que le sean sugeridas? Si un problema exactamente planteado es un cuestión resuelta en gran parte, intentemos fijar de modo exacto el problema preguntándonos ¿cuál es el camino que los aislacionistas tratan de reanudar? Según ellos el único practicable: quieren caminar por el sendero constitucional. La Constitución va esgrimirse como argumento preponderante en la campaña hostil a la Sociedad de las Naciones. Veamos si ese sendero constitucional pasa o no por Ginebra.

## II

Los críticos que desde Europa han seguido con no decaída atención el proceso de la política exterior practicada por los Estados Unidos en el período de la tranguerra y especialmente en los años de 1919 y 1920, han tenido presente tan solo un factor en el desarrollo de esa política internacional —voluntad de cooperación existente o inexistente en el Gabinete de Wáshington— pero no prestaron igual atención a otro importante aspecto del debate, faceta que equivale al planteamiento de una cuestión prejudicial y sin cuya solución previa no es posible valorar acertadamente lo que representa la actitud de los Estados Unidos y especialmente la conducta observada por el Senado norteamericano, a saber, posibilidad constitucional de participar en acciones conjuntas, solidarias y continuas de carácter internacional. Es el problema a que aludimos una cuestión que pudiéramos plantear del siguiente modo: ¿hasta qué punto la libertad de acción norteamericana en el orden exterior está condicionada por la Constitución?. Dicho en otros términos, antes de preguntarnos si los Estados Unidos *quieren* o no cooperar en actividades internacionales, debemos inquirir si *puede* el gobierno de Wáshington participar como sujeto activo en las tareas de cooperación previstas en el Pacto de la Sociedad de las Naciones o en acciones semejantes que puedan concertarse en el futuro. El problema así delineado encierra una incalculable importancia ya que su posible solución

afecta, no tan solo a la específica participación norteamericana en la Sociedad de las Naciones, sino que se planteará a propósito de todo intento de cooperación internacional en el cual colaboren, como sujetos activos, los Estados Unidos de Norteamérica. ¿Es compatible el cumplimiento de las obligaciones estipuladas en el Pacto de la Sociedad de las Naciones con el respeto a las normas constitucionales vigentes en los Estados Unidos? No ya en forma de duda, sino en términos dilemáticos ha sido planteado el problema, por considerar quienes lo sitúan en forma disyuntiva que existiendo incompatibilidad entre las normas constitucionales norteamericanas y las disposiciones del *Covenant*, los Estados Unidos han de elegir y la elección no ofrece duda: ante todo están los preceptos constitucionales que el Gobierno no puede violar. Tal vez la manera dilemática de plantear el problema sorprenda al lector europeo; ello no obstante es lo cierto que en términos disyuntivos se formuló la cuestión; el título de algunos artículos en los cuales se aborda el problema, así lo evidencia. David Jayne Hill, titula un trabajo publicado en *The northamerican review* del siguiente modo: «The Covenant or the Constitution»? (¿El Pacto o la Constitución?). Un trabajo firmado por J. M. Mathews en *Michigan Law Review*, se titula «The League of Nations and the constitution» (La Liga de las Naciones y la Constitución), y el mencionado escritor en su interesante obra. «American foreign relations conduct and policies» hace notar que si los Estados Unidos al adherirse al Pacto violan la Constitución, el problema que esa infracción plantea sólo puede desenlazar en una de estas tres consecuencias:

1.<sup>a</sup> Reconocer que es constitucionalmente imposible el ingreso de los Estados Unidos en la Sociedad de las

Naciones, por lo menos aceptando todas las obligaciones consignadas en el Pacto.

2.<sup>a</sup> Enmendar la Constitución norteamericana de modo que el conflicto planteado por la incompatibilidad de sus disposiciones con las preceptuadas en el *Covenant* no exista.

3.<sup>a</sup> Condicionar la cooperación norteamericana, aceptándola hasta donde su realización sea compatible con la observancia de los preceptos constitucionales vigentes en los Estados Unidos. Finalmente, otro publicista norteamericano, C. A. H. Bartlett inserta en *American Law Review* un articulo así titulado: «The constitution or the League of Nations: Which»? (La Constitución a la Sociedad de las Naciones ¿cuál?).

He ahí el dilema; se planteó en 1919; puede reproducirse el debate (y de hecho se reprodujo a propósito de la firma del Pacto Kellogg y de la adhesión de los Estados Unidos al Tribunal Permanente de Justicia Internacional de la Haya) y repetirse a propósito de futuros proyectos colaboracionistas y orgánicos de carácter internacional. Téngase presente, por tanto, que en 1919 no tan solo se complicó el problema de la adhesión norteamericana al Pacto por la interposición de acusadas hostilidades de orden político, sino que parte de las enmiendas defendidas por un importante núcleo de Senadores, no se explicarían debidamente sin relacionar su aparición con problemas de carácter constitucional. Intentemos penetrar en la esencia de esta cuestión, a la vez internacional y constitucional.

En Europa el tratado de paz y el Pacto de la Sociedad de Naciones fueron objeto de rápida ratificación y se logró el asentimiento parlamentario sin grandes dificultades. Ambos documentos fueron presentados a

la Cámara de los Comunes el 3 de julio de 1919 y aprobados el 21 de dicho mes. No se deduzca, sin embargo, que el asentimiento solicitado y obtenido significa aquiescencia absoluta; muchos parlamentarios en Inglaterra sostenían que en ambos documentos existían cláusulas censurables, pero colocados en la alternativa de aceptar ambos pactos o rechazarlos, optaron por el asentimiento. ¿Podían preferir una «media solución» aprobando esos documentos con enmiendas o reservas? No. Bonar Law calificaba de irrealizable el propósito haciendo notar que si cada una de las potencias contratantes formulaba reparos, sería imposible llegar a la aprobación definitiva del Pacto de la Sociedad de las Naciones y del Tratado de Versalles. En Francia, presentados ambos convenios ante las Cámaras el 26 de agosto de 1919, fueron aprobados por el Parlamento y por el Senado poco tiempo después ¿por qué no se llegó al mismo desenlace en los Estados Unidos? ¿por imperfecciones de la Constitución norteamericana? Un ciudadano yanqui rechazaría el supuesto; se considera la Constitución en Norteamérica como un código tan sabiamente redactado que al mismo se le asigna punto menos que la condición de infalible. Ello no obstante, a esas excelencias, tal vez aducidas con exagerada reiteración, es posible oponer un reparo. ¿Puede considerarse como modelo una constitución cuyas disposiciones impiden al pueblo norteamericano participar en acciones internacionales que otros códigos fundamentales permiten? A esa observación se replica así: la Constitución norteamericana se promulgó para salvaguardar en toda coyuntura los derechos del pueblo, único soberano; por tanto, si en alguna ocasión la Constitución limita la libertad de acción de los que negocian tratados en

nombre de los Estados Unidos, es con el fin de evitar que un poder delegado, sea cual fuere, comprometa los destinos de la nación sin el expreso asentimiento de la misma. Si esa alegación encierra innegable consistencia sería preciso deducir que siendo la Constitución norteamericana distinta de otros códigos fundamentales vigentes en Europa, es aquella la única sabia y previsora, deducción que por su gravedad no puede aceptarse de plano. Por ello estimamos necesario exponer aquí ante todo la tesis sostenida por cuantos mantienen el principio de la incompatibilidad del Pacto con los preceptos constitucionales norteamericanos: formulada la tesis será posible analizarla y criticarla para establecer en definitiva fundamentadas consecuencias.

D. J. Hill hacía notar que el pueblo norteamericano se dió cuenta exacta de que el problema planteado a los Estados Unidos al solicitarse su ingreso en la Sociedad de las Naciones, consistía, no en decidir si Norteamérica debe participar en inteligencias internacionales, sino en preguntarse: la actividad internacional de los Estados Unidos en cuanto nación ¿ha de desplegarse de acuerdo con las disposiciones constitucionales vigentes en la Unión o condicionada por un innecesario concierto internacional que se anteponga a la Constitución? La tesis así expuesta fué calificada en cierto modo de exacta por Lord Grey en carta que dirigió al *Times* de Londres en septiembre de 1919; en dicha misiva decía Grey: «La Constitución norteamericana, no tan solo posibilita sino que en determinadas circunstancias plantea un conflicto inevitable entre los poderes ejecutivos y legislativo. ¿Cómo puede plantearse el problema?; por la adhesión de los Estados Unidos al Pacto de la Sociedad de las Naciones y del siguiente modo: a fin de evitar que el

pueblo norteamericano caso de ser consultado (compiendo la decisión a sus órganos legislativos, es decir al Senado y a la Cámara de Representantes) decida oponerse a la acción de medidas coercitivas de carácter internacional, quiere atársele de antemano, respecto de circunstancias desconocidas y sólo establecidas por el Pacto en líneas generales. Se obliga a los Estados Unidos a otorgar una determinada promesa y al objeto de que el pueblo norteamericano no pueda oponerse en su día al cumplimiento de la obligación vagamente establecida, se confiere a una autoridad preponderante (a la Sociedad de las Naciones) la facultad de decidir soberanamente cuándo esas medidas coercitivas, previstas de modo general y vago, han de decretarse. Ese desenlace demuestra que tanto para los plenipotenciarios reunidos en París, como para la delegación norteamericana en la Conferencia de la Paz, la Constitución norteamericana constituía letra muerta; así se explica que cuando Lloyd George en París escucha esta observación, a saber, que la facultad de declarar la guerra compete al pueblo norteamericano representado por el Congreso replicase: *¿Cómo? ¿Quiere decirse que el Presidente de los Estados Unidos no puede declarar la guerra? Nunca había oído semejante cosa.* Algunos críticos norteamericanos calificaban así lo acontecido en el curso de las negociaciones de paz de París: Luis XIV había dicho, el Estado soy yo. Wilson quiso enmendar y ampliar la frase, reemplazándola por esta otra: «yo soy todos los Estados».

Hasta el presente no hemos tropezado más que con reparos formulados afirmativamente, pero no debidamente justificados. Es por tanto necesario explicar cumplidamente cuál es la dificultad constitucional que a

los Estados Unidos plantea su adhesión al Pacto de la Sociedad de las Naciones. La tesis se formuló así: la Constitución norteamericana, confiere al Presidente, de acuerdo con el Senado, la facultad de concluir tratados internacionales con otras naciones; mas esa facultad no es absoluta: está condicionada por otras disposiciones de la Constitución, unas contenidas en su articulado, otras deducidas de su preámbulo. De ahí que la autoridad del ejecutivo en lo que afecta a la capacidad de obligarse internacionalmente, ha de entenderse limitada en este triple sentido: 1.º, por el espíritu de las estipulaciones que confieren esa facultad; 2.º por los fines perseguidos al otorgar ese poder delegado; 3.º, por la distribución de poderes que la Constitución asigna a cada uno de los órganos que constituyen el gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica. Esta triple limitación se establece en distintos pasajes de la Constitución. En el preámbulo de la misma se dispone que ésta ha sido redactada para asegurar la tranquilidad doméstica y para proceder a la común defensa; esos derechos consignados en el preámbulo pertenecen inalienablemente al pueblo. Pueden concluirse alianzas que tengan como fin el proveer a la común defensa, pero sus términos y condiciones no han de exceder en ningún caso de los límites fijados por la Constitución. Si en un tratado de alianza se establece la obligación por parte de los Estados Unidos de participar en una guerra, en interés de una nación extranjera, con tal estipulación se atentaría a la libertad ciudadana. Así, un reputado comentarista de la Constitución norteamericana (G. Tucker), pudo escribir: «Supóngase que el Presidente y el Senado estipulan con otra nación que en caso de guerra entre dicha nación y una tercera potencia los Estados Unidos deben declarar



la guerra a esta última potencia. Concluir un tal tratado equivaldría, por parte del Presidente y del Senado, a arrogarse un derecho que no tienen ¿por qué un tratado concertado en tales condiciones no es válido? Por violar lo que estatuye el artículo 1 de la Constitución, secciones 7 y 8, en cuya disposición se definen las atribuciones del Congreso, al cual compete, entre otras facultades, la de declarar la guerra».

De los reparos anteriormente reflejados deducirá el lector sin esfuerzo esta consecuencia: no se discute, por considerarlo indiscutible, que al Presidente, juntamente con el Senado, toca concluir tratados internacionales, lo que se afirma es que el ejecutivo norteamericano tan solo puede concertar pactos cuya ejecución sea posible; si en el momento de ejecutar las disposiciones contractuales, éstas tropiezan con obstáculos en su realización, ello ha de explicarse por motivos constitucionales. Por eso no es lícito ni justo que el Presidente concierte tratados internacionales cuya ejecución no puede asegurarse, por depender ésta de la actitud que adopte el Congreso al poner en práctica los derechos que la Constitución le asigna. Ello explica que un competente glosador de la Constitución norteamericana dijese en 1882: «El problema planteando no consiste en decir si el Congreso tiene o no facultad para anular mediante su acción un tratado válido, sino en preguntarse ¿obliga a los Estados Unidos un tratado cuando las cláusulas del mismo despojan al Congreso de sus prerrogativas constitucionales? Dicho en otros términos ¿puede considerarse como ejecutivo un convenio que para ser realizado requiere la sanción o el consentimiento del Congreso?». «Si en un tratado concluido con la Gran Bretaña, decía Tucker, se estipula que los Estados Unidos no deben tener Ejército

ni Marina, o se conviene que su poder militar ha de limitarse o reducirse a ciertas proporciones, tal convenio equivaldría a enmendar, alterar o destruir aquellas prerrogativas que la Constitución norteamericana confiere al Congreso, desenlace inadmisibles, ya que precisamente la facultad conferida por la Constitución al Congreso, constituye una limitación de las prerrogativas del ejecutivo. Por eso si llegado el momento de ejecutar el supuesto tratado anglo-norteamericano el Congreso se negase a ponerlo en práctica, no podría calificarse la acción de mala fe, sino deducir que el tratado, constitucionalmente nulo, no puede ser objeto de ejecución. De ahí que si un tratado es incompatible con la Constitución debe elegirse en tal caso entre aquél y ésta y no puede existir duda en la elección: el tratado ha de ser pospuesto a la Constitución».

D. J. Hill sintetiza el problema en estos términos: «Un tratado no es válido si no puede ser ejecutado; el Presidente, de acuerdo con el Senado, no puede contraer compromisos internacionales, respecto de los cuales carece de facultades constitucionales para asegurar su cumplimiento; si el Presidente y el Senado, mediante un convenio, se comprometen a participar en una guerra respecto de otras naciones, o a ingresar en una organización internacional que implique para el pueblo norteamericano la consecuencia de participar automáticamente en una contienda, como esta acción afecta a la vida y a la prosperidad de los ciudadanos, bienes cuya defensa reserva al pueblo la Constitución norteamericana, el Presidente en tal supuesto realizará un verdadero abuso de poder. ¿Cómo concebir que menos de cien ciudadanos (el Senado y el Presidente) obliguen a ciento veinte millones de norteamericanos a

realizar una actividad o a aceptar un sacrificio, sin contar previamente con la voluntad popular?».

He ahí planteado en términos generales el problema de la incompatibilidad constitucional, apliquemos esos principios abstractos a las disposiciones concretas contenidas en el Pacto de la Sociedad de las Naciones, para deducir si entre la Constitución norteamericana y el *Covenant* existe o no incompatibilidad. En síntesis, la tesis a que ayudamos, ha sido expuesta en la siguiente forma, en lo que afecta a las relaciones de la Sociedad de las Naciones con la Constitución norteamericana: 1.º, el Presidente se arrogó prerrogativas que incumben al Senado, al exigir de éste que aprobase conjuntamente el Tratado de Versalles y el *Covenant*, limitando así la libertad de acción del Senado, al cual se despojaba del derecho a ratificar uno de los convenios y denegar la aprobación del otro; 2.º, como quiera que la Sociedad de las Naciones constituye un superestado contradice esa organización los términos de la Constitución norteamericana, según la cual los Estados Unidos no pueden aceptar más soberanía que la practicada en nombre del pueblo norteamericano, pero en modo alguno la ejercida por un poder extraño; 3.º, dispone el artículo 10 del Pacto de la Sociedad de las Naciones que los Estados Unidos, firmantes del mismo, se comprometen a respetar y a preservar contra toda agresión exterior la integridad territorial y la independencia política de los miembros de la Sociedad; dicha disposición se completa con el artículo 11, según el cual toda guerra o amenaza de guerra, es materia que afecta a la Sociedad de las Naciones y que ésta tomará las medidas necesarias para salvaguardar la paz de las mismas. Del contenido de ambas disposiciones se deduce que la facultad de declarar la guerra,

que según la Constitución norteamericana pertenece al Congreso, pasa a ser prerrogativa del Consejo de la Sociedad de las Naciones; implica esta facultad así estipulada, una derogación, no por indirecta menos clara, de la Constitución norteamericana; 4.º, establece el artículo 16 del Pacto que si un miembro de la Sociedad de las Naciones inicia hostilidades, violando el realizar tal acción las estipulaciones del *Covenant*, debe considerarse *ipso facto* como habiendo realizado un acto de guerra contra todos los miembros de la Sociedad. Resultaría por consiguiente, según las disposiciones del artículo 16, que los Estados Unidos se hallarían automáticamente en estado de guerra con otra nación, sin la intervención del Congreso al cual confiere la Constitución la facultad de declarar la guerra; 5.º, establece el artículo 16 del *Covenant* que los miembros de la Sociedad de las Naciones se comprometen, en determinadas circunstancias, a cortar las relaciones comerciales con el Estado que haya emprendido guerra violando las obligaciones contenidas en el Pacto. Como quiera que la Constitución norteamericana confiere al Congreso la facultad de declarar el embargo de mercancías destinadas a determinadas naciones, es evidente que el ejecutivo, al aceptar esa disposición, despoja al Congreso de una de las prerrogativas constitucionales; 6.º, según el artículo 8 del Pacto, los miembros de la Sociedad de las Naciones se comprometen, una vez aceptada la reducción de armamentos por el Consejo, a no aumentar aquéllos sin el asentimiento del mismo. La Constitución confiere al Congreso la facultad de organizar y sostener ejércitos, equipar y mantener escuadras; de esa facultad se vería despojado el Congreso, que debería aceptar la reducción de efectivos militares acordada por el Consejo de la

Sociedad de las Naciones y carecería de facultades para incrementar sus armamentos, si juzgase indicado ese aumento en virtud de lo que dispone el preámbulo de la Constitución, el cual confiere al pueblo la facultad de adoptar medidas encaminadas a su común defensa; 7.º, se dispone en el artículo 15 del Pacto que los miembros de la Sociedad de las Naciones se comprometen a no realizar hostilidades, sino cuando hayan transcurrido tres meses a contar desde el día en que una decisión arbitral o una resolución del Consejo, respecto a un litigio, haya sido aceptada. Esto, negativamente, afecta al derecho que la Constitución reconoce al Congreso de declarar la guerra, ya que según el citado artículo 15, los Estados Unidos se comprometen a no declarar la guerra en determinadas circunstancias y dentro de un lapso de tiempo preestablecido; 8.º, preceptúa el artículo 20 del Pacto que en lo sucesivo los miembros de la Sociedad de las Naciones no pactarán acuerdos incompatibles con las disposiciones del *Covenant*; esta cláusula limita las facultades constitucionales del ejecutivo, ya que condiciona su libertad respecto a la conclusión de tratados internacionales; el mismo reparo puede oponerse al artículo 18 que declara tan solo obligatorios aquellos convenios que hayan sido registrados en la Secretaría General de la Sociedad de las Naciones.

No son las disposiciones del Pacto citadas, las únicas cuya aplicación plantea a los Estados Unidos un problema constitucional, pudieran mencionarse otras; pero estimamos innecesario ampliar la lista; con las apuntadas puede el lector interpretar claramente cuál es la tesis formulada por los que pudiéramos denominar adversarios constitucionales del Pacto de la Sociedad de las Naciones.

No se trata de un mero problema doctrinal, sino de una cuestión ampliamente debatida en el Senado de Washington. Como veremos seguidamente, muchas de las enmiendas y reservas propuestas por el Senado como objeciones al Pacto de la Sociedad de las Naciones, tienden de modo directo —al menos esa es la tesis de quienes las apoyaron— a mantener intactas las disposiciones de la Constitución norteamericana. Intentemos demostrarlo.

La Comisión de Relaciones Exteriores del Senado de Washington, después de examinarlos, devolvió al mismo el Tratado de Versalles y el Pacto de la Sociedad de las Naciones, el 10 de septiembre de 1919; entre las reservas propuestas por la comisión senatorial, nos interesa consignar aquí algunos extremos de la número 2, en sus párrafos segundo y tercero. Dicese en los mismos: «Los Estados Unidos no han de contraer en ningún caso la obligación legal o moral de ir a la guerra o de enviar sus ejércitos y escuadras al extranjero, o, *sin libre sanción del Congreso*, imponer boicotts económicos a otros países. *Según la Constitución norteamericana, únicamente al Congreso corresponde la facultad de declarar la guerra y todos los proyectos de ley para allegar recursos que de algún modo afecten a los ingresos del país, deben tener su origen en la Cámara de Representantes, ser aprobados por el Senado y firmados por el Presidente. Estos derechos constitucionales del Congreso no deben ser menoscabados por ningún compromiso como los que se contraen en este tratado, no pudiendo por tanto admitirse que se atribuya mala fe a los Estados Unidos, en ningún caso. Las vidas norteamericanas no deben ser sacrificadas sino por la voluntad y el acuerdo del*

*pueblo norteamericano expresados por sus representantes constitucionales en el Congreso». Más adelante, y en la parte final de la expresada reserva 2, se añade: «La decisión relativa a la aceptación de un mandato debe corresponder exclusivamente al Congreso de los Estados Unidos, según se prevé en la mencionada reserva, no pudiendo ser conferida, ni directa, ni indirectamente, a ningún agente personal delegado o comisionado».*

El 6 de noviembre de 1919, el Senador Lodge, propone la aceptación de algunas reservas; de las mismas queremos recoger aquí las que afectan al problema constitucional. Son las siguientes. En la parte final de la número 2, se dice «...a menos que en el caso de que se trate, el Congreso, que con arreglo a la Constitución norteamericana es el único que tiene poderes para declarar la guerra o autorizar el empleo de fuerzas militares o navales norteamericanas, así lo disponga por una ley o por una resolución conjunta». El Senador Thomas, el 10 de noviembre de 1919, presenta la siguiente reserva al artículo 10: «...y todo compromiso... cuyo cumplimiento requiera el empleo de fuerzas militares o navales americanas o medidas económicas, no podrá ser cumplido más que por el Congreso, de acuerdo con la Constitución y en el caso de que el Gobierno dejase de aceptar las indicaciones de la Liga... su actitud no debe considerarse como una violación del tratado». El 13 de noviembre de 1919 el Senador Hitchcock propone una reserva al artículo 10 del Pacto, según la cual debe considerarse el empleo de las fuerzas militares o navales como voluntario según la opinión de cada Gobierno y que la decisión emitida por la Liga, en lo que a los Estados Unidos atañe «sólo podrá ser aceptada por la acción del Congreso que entonces exista».

La reserva número 7 establece: «El Congreso de los Estados Unidos, procederá, mediante una ley, al nombramiento de los representantes norteamericanos en la Asamblea y en el Consejo de la Liga de Naciones y compete al mismo determinar la participación de los Estados Unidos en cualquier comité, tribunal, corte, consejo o conferencia y elegir a cualquier miembro de la misma y designar los miembros de dichos comités, comisiones, tribunales, cortes, consejos... y mientras no se hayan definido por la ley las atribuciones y deberes de dichos representantes, no representará a los Estados Unidos ninguna persona en dicha Sociedad de Naciones... ni estará autorizada para realizar acto alguno..., en nombre de los Estados Unidos... no debiendo ser designado o nombrado ningún ciudadano de los Estados Unidos, para miembro de dichas comisiones, comités, tribunales o cortes, consejos o conferencias, sino con la aprobación del Senado de los Estados Unidos».

El 18 de noviembre de 1919, el Senador Jones, de Washington, apoyó una reserva, al tenor de la cual se prohíbe al representante norteamericano en el Consejo de la Liga de Naciones, dar su asentimiento a proposiciones que entrañen el empleo de fuerzas militares o navales de los Estados Unidos, sin obtener la autorización del Congreso. El 12 de marzo de 1920, el Senador Lodge, propone la reserva siguiente al artículo 10 del Pacto: «Los Estados Unidos no asumen obligación alguna de proteger la integridad territorial o la independencia política de ningún otro país, por el empleo de sus fuerzas militares o navales o de sus medios económicos... a menos que en el caso de que se trate, el Congreso, que con arreglo a la Constitución es el único que tiene facultad para declarar la guerra o

autorizar el empleo de fuerzas militares o navales de los Estados Unidos, *en el ejercicio de su plena libertad de acción, así lo dispone por ley o por resolución conjunta*». El 15 de marzo el Senador Kirby, defiende la siguiente enmienda al artículo 10 del Pacto: «Los Estados Unidos no asumen obligación alguna de emplear sus fuerzas militares o navales o el boycott económico para proteger la integridad e independencia política de ningún país a menos que... *el Congreso, que es el único que con arreglo a la Constitución tiene facultades para declarar la guerra, así lo disponga por ley o por resolución conjunta*. Los Estados Unidos rehusan el contraer toda obligación efectiva o legal de proteger la integridad territorial o la independencia política de ningún otro país con arreglo a las disposiciones del artículo 10, o de emplear fuerzas militares o navales de los Estados Unidos, con arreglo a todo artículo del tratado, cualquiera que fuese su objeto... *el Congreso, que con arreglo a la Constitución es el único que tiene facultades en la materia, estudiará y decidirá el alcance de la obligación moral si alguna hubiere...*». El 18 de marzo, el Senador Walsh de Montana apoya una enmienda en la cual se establece que los Estados Unidos tratarán de cooperar en acciones encaminadas a mantener la paz del mundo, *con arreglo a los poderes conferidos por la Constitución*.

El 4 de marzo de 1920, Lodge presenta una reserva así redactada: «Ninguna persona será autorizada para representar a los Estados Unidos y ningún ciudadano norteamericano podrá ser designado para miembro de cuerpo alguno o de órganos establecidos por dicho tratado de paz... *sino por virtud de una ley del Congreso de los Estados en que se proceda a su*

*nombramiento y se definan sus deberes y atribuciones.*

Como el lector puede deducir, las reservas citadas, han sido formuladas respondiendo a una sola preocupación: salvaguardar la Constitución norteamericana, asegurando de ese modo su aplicación en todo supuesto y evitando que fuese afectada por las disposiciones del Pacto. Otros Senadores, no tan solo establecen conexión directa entre las enmiendas mencionadas y la Constitución, sino que consideran, que tanto las enmiendas como las reservas tienden todas a un mismo fin: mantener intacta la Constitución. Así lo declaró diáfanoamente el Senador Knox, cuando el 19 de noviembre de 1919, decía: «Yo voté por las reservas, porque quería que el tratado de paz fuese lo menos perjudicial y nocivo posible a *nuestra Constitución...* el Pacto impone a los Estados Unidos obligaciones, que, con arreglo a la Constitución, no puede imponerle el poder facultado para concertar tratados. Este tratado delega poderes y funciones a un poder extraño de tal naturaleza, que sólo el pueblo de los Estados Unidos podía conferir, *mediante una enmienda constitucional*». He aquí, claramente formulada, la tesis dilemática a que hacemos alusión en más de una coyuntura; siendo incompatibles la Constitución y el Pacto, esa divergencia sólo puede salvarse modificando la Constitución norteamericana. Es decir, que sin enmiendas, como la incompatibilidad subsiste, a las disposiciones de la Constitución es preciso atenerse.

Queda, por tanto, debidamente sentada la doctrina; ahora es llegado el momento de valorar su consistencia. Mas antes juzgamos oportuno aludir a un extremo, que tal vez prendió en el ánimo del lector, como base de una objeción posible; es el siguiente: Wilson, inspirador,

en gran parte, del Pacto de la Sociedad de las Naciones, no era tan solo el Presidente de la República norteamericana, sino que a esa condición unía la de gozar de reputación universal en cuanto profesor de derecho público; si esto es cierto ¿cómo explicar que Wilson no percibiese la dificultad de índole constitucional a que aluden reiteradamente los Senadores citados en otro lugar? Es el propio Presidente quien va a dar cumplida respuesta a esa objeción; lo realiza en las siguientes circunstancias: el 19 de agosto de 1919, se celebra en la Casa Blanca una entrevista, en la cual participan Wilson y diez y seis Senadores; al cambio de impresiones, altamente interesante, precede la entrega de un memorándum escrito en el cual se refleja la tesis de Wilson en lo que afecta a los obstáculos constitucionales. Wilson alude a algunas objeciones formuladas cuando el Pacto de la Sociedad de las Naciones era objeto de elaboración y entre ellas a la siguiente: el derecho reconocido al Congreso de determinar lo concerniente a las cuestiones de paz y guerra, no queda suficientemente salvaguardado; Wilson consideraba que el reproche carecía de razón de ser y se fundaba para pensar así en las siguientes consideraciones: 1.<sup>a</sup>, en lo que atañe a las cuestiones internas el artículo 16 del Pacto establece una reserva respecto de las mismas considerándolas fuera de las atribuciones del Consejo; no se procedió a una enumeración de lo que deben considerarse como cuestiones internas ya que realizarlo equivalía a suponer que los problemas no previamente enumerados, caían fuera de la esfera interna; 2.<sup>a</sup>, es cierto que en el Pacto nada en concreto se establece respecto de quién ha de decidir si una nación que quiere separarse de la Liga cumplió o no sus obligaciones internacionales. Pero debe entenderse

que tal decisión corresponde a la nación interesada, la cual procederá de acuerdo con su propia conciencia; 3.<sup>a</sup>, no es exacto que el artículo 10 del Pacto ate a los Estados Unidos en lo que concierne a garantizar en todo tiempo, y necesariamente, la integridad territorial y la independencia política de los miembros de la Sociedad de las Naciones; ello no podrá decidirse en contra de la voluntad de Norteamérica, ya que el acuerdo del Consejo debe ser unánime, y los Estados Unidos, siendo miembros permanentes del mismo, pueden en todo tiempo exteriorizar su disentimiento; 4.<sup>a</sup>, aun cuando una resolución sea votada por decisión unánime, cada Gobierno está en libertad de aceptar o no según lo estime oportuno. Por tanto nada hay en el artículo 10 del Pacto que equivalga a poner en tela de juicio las prerrogativas del Congreso basadas en la Constitución, en lo que aquéllas afectan a la guerra y a la paz; 5.<sup>a</sup>, es cierto que los Estados Unidos, con arreglo a las disposiciones del artículo 10, se obligan a «respetar y mantener contra toda agresión la integridad territorial y la actual independencia política de todos los miembros de la Liga»; mas ello si bien constituye una gravísima obligación moral, como ésta no tiene carácter legal «deja al Congreso completamente en libertad para dar a la misma la interpretación que quiera; es un compromiso obligatorio solamente en el fuero de conciencia, pero no en derecho».

La tesis de Wilson no logró tranquilizar a los Senadores disidentes y ello se explica por las siguientes consideraciones: si el artículo 10, es, según frase del propio presidente *the Heart of the Covenant* (el corazón del Pacto), si la garantía territorial y política que en el mismo se estipula ha de constituir base de estabilidad pacífica ¿cómo sostener que las obligaciones contenidas

en el artículo 10 tienen un valor estrictamente moral, quedando cada miembro en libertad de cumplir o no las resoluciones que el Consejo adopte? Si esta interpretación de Wilson es exacta, indudablemente no se plantearían problemas constitucionales, pero no es menos cierto que el Pacto quedaría reducido a una mera promesa y en propósitos vagamente formulados y susceptibles o no de sanción, no puede descansar la paz del mundo; ésta requiere, para cimentarse en algo que no sean criterios contingentes, el preestablecimiento de obligaciones concretas y de garantías específicas. Wilson, tal vez sin percibirlo y llevado por su deseo de ver aprobado por el Senado el Pacto de la Sociedad de las Naciones, olvidaba su propia tesis de solidaridad internacional, tesis que informa toda la orientación de sus 14 puntos, los cuales no son en esencia más que una manifestación articulada de la preocupación de interdependencia internacional, que de modo tan acentuado vive en la conciencia del exrector de Princeton. Pisaban a nuestro entender, terreno más firme los que consideraban que el Pacto de la Sociedad de las Naciones afectaba de modo directo, y como consecuencia de las estipulaciones contenidas en la misma, a las disposiciones de la Constitución norteamericana. ¿Quiere esto decir que, según nuestro criterio, la tesis sostenida por los Senadores intérpretes de la Constitución norteamericana y celosos defensores de su intangibilidad es irreproachable? En modo alguno. Veamos de concretar nuestra tesis que disiente de la sustentada por los Senadores constitucionalistas.

Las dificultades de orden constitucional, en el campo internacional, aparecen especialmente a propósito de los tratados de garantía; puede el poder al cual confiere la Constitución norteamericana facultad para concluir

tratados internacionales, comprometerse a salvaguardar en determinadas circunstancias la integridad territorial de un país; pero llegado el momento de ejecutar dicha cláusula es cuando se plantea un problema constitucional. Tucker expone así la cuestión relacionada con los denominados tratados de garantía; aun concluidos internacionalmente esos tratados, el Congreso no puede contraer el compromiso de aceptar su ejecución coercitiva, porque realizarlo equivaldría a renunciar a una de sus prerrogativas constitucionales, cual es, la de decretar actos de fuerza. Por tanto, añade el mencionado autor, si algo significa la facultad que la Constitución concede al Congreso respecto a la declaración de guerra, esa facultad quiere decir que tal prerrogativa debe ser realizada por el Congreso de modo libre, independiente e incondicional; en otro caso resultaría notoriamente impropio hablar de facultades específicas del Congreso. En la historia de los Estados Unidos, añade Tucker, no puede citarse ni un solo precedente del cual deducir que el Congreso reconoce al ejecutivo la facultad de concertar tratados que impliquen para aquél la obligación de declarar la guerra en determinadas circunstancias incluso cuando estime que esa declaración de guerra es inadecuada. Es esta una facultad que pertenece exclusivamente al Congreso.

La tesis de Tucker es irreproachable, no tan solo nos parece irrefutable que en ningún caso el Congreso delegó en el ejecutivo la facultad de obligarse en su nombre respecto al futuro, sino que aun siendo ese su deseo, no podría realizarlo, en cuanto un poder no puede prescindir de aquellas prerrogativas que el código fundamental le asigna, ni delegar sus funciones; esto aparte, aun admitiendo la monstruosidad jurídica de que el

Congreso renunciase en favor del ejecutivo al ejercicio de determinados derechos, no por eso se resolvería la cuestión, ya que el Congreso se renueva, y por esta causa, las promesas formuladas por una Cámara que sostiene un determinado criterio pueden ser rectificadas por una mayoría que no participe de esa opinión; ¿siguese de aquí, como piensan los constitucionalistas, que no es posible concluir tratados cuya ejecución dependa en definitiva del voto del Congreso? Existen ejemplos que parecen inclinar por la negativa; citemos, entre otros, los siguientes:

1.º En 1883 pactan los Estados Unidos con Méjico el principio de reciprocidad en el orden de las relaciones comerciales de ambos países, mas como tal convenio para ser ejecutado, y en virtud de las disposiciones de la Constitución norteamericana, precisaba la aprobación del Congreso, se estipula que tal acuerdo no entrará en vigor hasta que el Congreso promulgue las necesarias leyes ejecutivas; como el Congreso se negó a promulgar dichas leyes, el tratado no se consideró obligatorio.

2.º En 1885, el Presidente Cleveland, se opone a la ratificación de un tratado firmado en 1884 por los Estados Unidos con la República de Colombia, por el cual se garantiza la integridad territorial del istmo de Panamá; Cleveland cimentó su denegación en que esa cláusula constituía una alianza incompatible con el espíritu de la Constitución norteamericana.

De ser cierta la tesis que antecede, sería preciso deducir esta consecuencia: que no pudiendo concertarse tratados cuya ejecución depende del Congreso y perteneciendo a esta categoría (como consecuencia de alguna de sus disposiciones) el Pacto de la Sociedad de las Naciones, es innegable que el Senado, al negar su

aquiescencia a la aprobación del Pacto, cumplió con sus deberes constitucionales. Pero tal consecuencia, ni los más inflexibles constitucionalistas norteamericanos la aceptarían, ya que realizarlo no equivaldría a otra consecuencia, que a la de imposibilitar la conclusión de tratados internacionales y además implicaría esta grave deducción: muchos de los tratados concluidos por los Estados Unidos y actualmente en vigor son constitucionalmente nulos, no obstante lo cual han sido ratificados. Mencionemos, entre otros, los concertados con Cuba y Panamá, en virtud de los cuales los Estados Unidos garantizan la independencia de las citadas Repúblicas; note bien el lector lo que significa la palabra *garantizar*; no es una mera obligación negativa la que contraen los Estados Unidos, sino que se comprometen a realizar todos aquellos actos considerados como necesarios para salvaguardar esa independencia entre los cuales puede incluirse el más grave de todos: la guerra. Ello no obstante, en esos convenios no se formulan reservas como las defendidas con tanto ahinco a propósito del artículo 10 del Pacto de la Sociedad de las Naciones ¿no significa esto que los Estados Unidos utilizan dos pesos y dos medidas, según se trate de compromisos de garantías plurilaterales y recíprocas referidas a Europa, o de compromisos concernientes al nuevo mundo, en los cuales no se pacta reciprocidad, ya que Panamá, ni garantiza la independencia de los Estados Unidos ni su integridad territorial? La solución en ambos supuestos es distinta, no obstante la identidad de la figura jurídica; no se arguya aduciendo que la situación especial que ocupan Cuba y Panamá en el nuevo mundo afecta a los Estados Unidos de modo tan directo, que peligrar la independencia de ambos países equivale a poner en



difícil situación la propia de los Estados Unidos; ello nada diría en contra de nuestra tesis, ya que el problema constitucional se planteará igualmente llegado el caso de ejecutar dichos tratados.

Parece que quien ha formulado la cuestión en sus exactos términos ha sido Matews al establecer esta distinción: es preciso, dice, diferenciar cuidadosamente dos cuestiones, a saber, el problema internacional y el problema constitucional que plantean los tratados; o, lo que es equivalente: diferenciar lo concerniente a la validez de los tratados, de lo relativo a su ejecución; un tratado en lo que afecta a las relaciones de los Estados Unidos con otra Nación puede obligar a éstos internacionalmente, aun cuando sea precisa la colaboración de otros órganos del Gobierno según lo preceptúa la Constitución norteamericana sólo puede llevarla a cabo el Congreso, no debe considerarse como alegación de peso el sostener que en ese caso se compromete de antemano la acción del Congreso, no; el Congreso no puede anular internacionalmente una obligación concluída, pero puede constitucionalmente paralizar la acción de un tratado.

Pero hagamos notar, porque ello es interesante a los efectos de la exacta situación del problema analizado, que la cuestión que antecede no se plantea tan solo a los Estados Unidos; la dificultad constitucional puede presentarse igualmente a otros países. Supongamos, a guisa de ejemplo, que Francia y España conciertan un tratado de arbitraje general y obligatorio y que en ejecución del mismo someten la solución de un problema de demarcación territorial al examen y decisión de los árbitros; como consecuencia de la sentencia que se dicte, una de las naciones mencionadas debe ceder a la

otra una zona territorial; según la Constitución de ambos países (supuesto, a los efectos de este ejemplo, que rige actualmente la Constitución española) la anexión o enajenación de territorios nacionales, para ser válida, precisa la aprobación de los respectivos Parlamentos, cabe dentro de lo posible, que uno de los Parlamentos se niegue a ratificar la cesión territorial acordada en principio como consecuencia de la sentencia arbitral ¿quiere esto significar que ante esa posibilidad Francia y España no pueden constitucionalmente concluir una convención arbitral de carácter general y obligatorio, como la concertada, por ejemplo, entre nuestro país y la República Oriental del Uruguay? En modo alguno. Para un más acentuado afianzamiento de nuestra tesis, pensemos en otro ejemplo; dos países conciertan un tratado de alianza; en el mismo —como suele estipularse generalmente en esos convenios— se dispone que si una tercera potencia ataca al otro aliado, el Estado que haya firmado el pacto se compromete a declarar la guerra a la nación ofensora, por preverlo así el «casus foederis» estipulado en el convenio de alianza. Tal tratado, una vez ratificado por los respectivos Parlamentos ¿es válido y ejecutivo? No en absoluto, ya que si al Parlamento de los países contrantes compete declarar la guerra, puede uno de los Parlamentos juzgar que el «casus foederis» no se produjo, y simplemente decidir que no estima adecuado declarar la guerra. Esa contingencia no es obstáculo para que en distintas ocasiones, países que viven constitucionalmente, hayan concertado tratados de alianza redactados en los términos a que dejamos hecho alusión. Mas no es preciso referir el ejemplo al viejo mundo; en América puede plantearse el problema y de tal modo, que, según veremos

inmediatamente, la cuestión planteada produciría explicable perplejidad en los escrupulosos constitucionalistas norteamericanos. En enero de 1929 se concierta en Wáshington un convenio de arbitraje, que firman, entre otras naciones, los Estados Unidos; en el apartado B) del artículo 1 de dicho convenio se establece que ha de ser sometido al arbitraje «cualquier punto de derecho internacional»; pertenece claramente a esta categoría un problema de delimitación de fronteras; los Estados Unidos no pueden anexionar un territorio, ni enajenar parte del suyo, sin la aprobación del Congreso; ello no obstante, en el artículo 7 de dicho convenio se estipula: «La sentencia debidamente pronunciada y notificada a las partes decide definitivamente la controversia, sin recurso ni apelación». Dicho en otros términos: se habla aquí de una sentencia arbitral ejecutiva, a pesar de que puede afectar, como demostramos en otra lugar, a una cesión de territorios, actividad esta última que requiere la aprobación del Congreso; ello no obstante los Estados Unidos subscriben ese tratado sin enmiendas, contrayendo así un compromiso que tal vez, por dificultades constitucionales, no puedan en su día ejecutar ¿por qué en tal supuesto no se formularon por parte de los Estados Unidos reservas como la consignada por la delegación de Guatemala y que parece inspirada y dictada por los escrupulosos constitucionalistas norteamericanos que escudados en las disposiciones del código fundamental yanqui, tantos reparos opusieron a la aprobación del Pacto de la Sociedad de las Naciones en los años de 1919 y 1920? La reserva escrita por delegación de Guatemala, con léxico que parece específico de los Senadores estadounidenses, dice: «Para que cualquier cuestión concerniente a límites de la Nación pueda

someterse al arbitraje, se requiere primero, en cada caso, la aprobación de la asamblea de la legislatura, de conformidad con la Constitución de la República».

Pero hay algo más interesante aun en lo que al tratado de arbitraje de 1929 afecta; en el artículo 2 del mismo se establece: «Quedan exceptuadas de las estipulaciones de este tratado las controversias siguientes: a) Las comprendidas dentro de la jurisdicción doméstica de cualquiera de las partes en litigio, y que no estén regidas por el derecho internacional»; este artículo afirma, pero no puntualiza ni califica; más que resolver un problema, el consignar esa excepción, equivale a plantear una cuestión delicada, cual es ¿qué cuestiones pertenecen a la jurisdicción doméstica y cuáles deben reputarse de problemas internacionales? Nada se dice respecto a este particular en el mencionado convenio arbitral; la misma indeterminación apreciaban los Senadores norteamericanos en el Pacto de la Sociedad de las Naciones y para salir de dudas, inscribieron la enmienda 3, con la siguiente enumeración: «Los Estados Unidos se reservan el decidir exclusivamente cuáles son las cuestiones comprendidas dentro de los límites de su jurisdicción interna y declaran que todas las cuestiones internas y políticas, relativas a sus propios asuntos, incluso las de emigración, cabotaje, tarifas de comercio y todas las demás de la misma índole interna, sólo a ellos les competen y no podrán, en ningún sentido, ser sometidas, con arreglo a este tratado, al arbitraje o a la consideración del Consejo o de la Asamblea de la Sociedad de las Naciones, ni a la decisión o recomendación de ninguna otra potencia»; ¿por qué si esas salvedades las estimaban los Senadores reservacionistas necesarias para salvaguardar la Constitución norteamericana, en

lo que afecta a la intangibilidad de las cuestiones internas, no se formularon a propósito del artículo 2, apartado a) de la Convención arbitral de Wáshington de 1929? Tal vez se diga que el citado artículo es suficientemente claro: Costa Rica, Venezuela, Uruguay, Colombia, Ecuador, México, República Dominicana y Chile: todas ellas, de modo más o menos categórico, excluyen del arbitraje mediante reservas, las reclamaciones pecuniarias a no ser en caso de denegación de justicia solicitada, mediante sentencia firme. Esas salvedades significan bien claramente que el artículo 2, apartado a) se presta a divergentes interpretaciones; sin embargo, no formulan los Estados Unidos reservas encaminadas a salvaguardar su Constitución, afectada directamente si una cuestión que los Estados Unidos reputan de doméstica, no la consideran de idéntico modo las Repúblicas hispano-americanas.

Se ha estimado igualmente por el Senado de Wáshington (reserva número 2), que compitiendo al Congreso el decretar el embargo o el declarar el boycot a una nación, no puede el ejecutivo pactar convenios que afecten a esos problemas; se ha citado un precedente que contradice la anterior tesis; nos referimos al tratado de 1795 concertado por los Estados Unidos con España, en el cual se estipula que los ciudadanos o súbditos de los países contratantes, sus buques y efectos, no pueden ser objeto de embargo o retención. Es decir, que ese convenio anula automáticamente la facultad que la Constitución confiere al Congreso; éste no podrá decretar el embargo de buques y efectos pertenecientes a súbditos españoles ¿cómo a pesar de equivaler ese tratado a la derogación implícita, mas no por ello menos evidente, de una disposición constitucional, fué dicho

convenio ratificado? Esto aparte, el propio ejecutivo de los Estados Unidos se arrogó prerrogativas que según los propios términos de la Constitución son específicas del Congreso. Nos referimos a la decisión del Presidente Hoover, adoptada en el curso de la revolución mejicana de 1929; el jefe del ejecutivo decretó entonces el embargo de municiones destinadas a los revolucionarios mejicanos, y la medida se ejecutó cumplidamente sin que en la misma interviniese el Congreso. Las contradicciones persisten y la lógica y la consecuencia de los constitucionalistas, padece en parecidas proporciones.

Es atribución del Congreso, de las más graves y de las más claramente inalienables, la de declarar la guerra a otro país; es una atribución a la vez positiva y negativa: positiva, en cuanto sólo al Congreso compete; negativa, porque ningún otro poder constitucional puede con sus decisiones afectar a esa prerrogativa de modo directo. Que así lo entendieron los Senadores norteamericanos en 1919 y 1920 lo evidencia la reserva número 2; en la misma se establece en términos que no dejan lugar a dudas lo siguiente: «Los Estados Unidos rehusan asumir toda obligación comprendida en las disposiciones del artículo 10 o de cualquier otro artículo... de adoptar medidas económicas para la protección de ningún país». Para justificar la razón de ser de esa reserva, se agregaba: «Los Estados Unidos no deben asumir en ninguna circunstancia la obligación legal... sin la libre sanción del Congreso, de imponer boycots económicos a otros países».

De lo que antecede parece deducirse, de acuerdo con la teoría desarrollada a lo largo de esas enmiendas, que el ejecutivo no puede concertar tratados que supongan una merma de esa prerrogativa, reservada al

Congreso, y que en cierto modo condicione o limite las facultades de este último. Ello no obstante, los Estados Unidos conciertan los denominados tratados Bryan. Mr. Bryan propone a la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado norteamericano la adopción del siguiente acuerdo, destinado a evitar conflictos armados: «Las partes contratantes convienen que todas las cuestiones, de cualquier naturaleza que sean y puedan plantearse entre ellas, serán sometidas (cuando hayan fracasado las negociaciones diplomáticas directas) a una investigación, realizada por una comisión internacional, cuya composición será determinada de acuerdo con las partes. Las partes contratantes se comprometen a no declarar la guerra y a no iniciar hostilidades, en tanto la investigación se lleva a cabo». De acuerdo con la iniciativa de Bryan se concierta con El Salvador, el 7 de agosto de 1913, el primer tratado de esta índole; en el mismo se estipula que «las partes contratantes se comprometen a no declarar la guerra o iniciar hostilidades en tanto dure la encuesta». Entre 1913 y 1914 los Estados Unidos conciertan y ratifican varios tratados, inspirados en la propuesta Bryan, no tan solo con naciones americanas, sino con potencias europeas. Que el contenido de esos convenios afecta directamente a las prerrogativas constitucionales del Congreso, es indudable, ya que mientras dure la actividad de la mencionada comisión investigadora, el Congreso norteamericano (si a los Estados Unidos afecta la investigación convenida), *no puede declarar la guerra*. Ello no obstante los Estados Unidos han ratificado esos tratados, cuyo contenido repercute de modo tan innegable y directo sobre las prerrogativas constitucionales del Congreso de Washington.

Pudiera tal vez aducirse que las cláusulas de los

tratados Bryan, en cuanto limitan las facultades del Congreso, constituyen una excepción. Nada menos cierto. Los Estados Unidos han ratificado los acuerdos votados por la Quinta conferencia panamericana de Santiago de Chile de 3 de mayo de 1923, acuerdos que se refieren a la denominada convención Gondra. En la segunda parte del artículo 1, párrafo 1.º de dicha convención se estipula que «las altas partes contratantes, se obligan, en caso de conflicto, a no iniciar movilizaciones o concentraciones de tropas cerca de la frontera de la otra potencia contratante, ni ejecutar actos hostiles o preparatorios de hostilidades, desde que se designe la comisión investigadora hasta después de publicado el informe de la misma». La convención Gondra, en cierto sentido, acentúa las limitaciones constitucionales del Congreso de Washington, ya que en su artículo 7 se dispone: «Transmitido el informe a los Gobiernos en conflicto, estos dispondrán de un término de seis meses, para procurar nuevamente el arreglo de la dificultad, en vista de las conclusiones del mencionado informe, y si durante ese lapso no pudieran llegar o una solución amistosa, recuperarán su libertad de acción para proceder como crean conveniente a sus intereses, respecto del asunto que fué objeto de investigación». He aquí una nueva limitación constitucional a pesar de la cual los Estados Unidos han ratificado los acuerdos votados en Santiago de Chile el 3 de mayo de 1923. De lo cual puede deducirse que el Senado norteamericano ratifica acuerdos que en otras circunstancias considera inaceptables sin la agregación de determinadas reservas, lo cual indica que existe un criterio acentuadamente elástico en lo que afecta a la interpretación de los deberes constitucionales, y esa latitud no puede tener más significación que la

siguiente: los obstáculos constitucionales no son insoslayables, ya que en estas ocasiones se prescinde de los mismos, sin mencionarlos.

Que el Senado de Wáshington aplica sistemas y procedimientos distintos, sin que lógicamente pueda explicarse esa latitud interpretativa, lo evidencia la siguiente consideración: los Estados Unidos, es decir, el Senado, acuerda la ratificación de tratados concluidos con Panamá y Cuba, en virtud de cuyas disposiciones se obligan los Estados Unidos a garantizar la independencia de las dos mencionadas Repúblicas; se realiza la ratificación sin enmiendas ni reservas. En contraste con esta conducta, anotemos esta otra actividad: en virtud del denominado Tratado del Pacífico, de 13 de diciembre de 1921, los contratantes se comprometen a *respetar* la intangibilidad de sus Dominios y posesiones insulares en la zona del oceano Pacífico; si con motivo de la ejecución de dicha cláusula surgiesen dificultades, no solucionadas mediante negociaciones directas, los contratantes convienen en reunirse al objeto de examinar y resolver la cuestión planteada; en caso de ser amenazadas esas posesiones por otra nación, los contratantes se pondrán en contacto a fin de llegar a un acuerdo respecto de las medidas a adoptar conjunta o separadamente para hacer frente a las necesidades de la situación. Como se deduce de las anteriores estipulaciones, en las mismas se establece una mera obligación de no hacer (*respetar* los derechos de las potencias contratantes) y otra de actuar convencional y condicionalmente, sin comprometerse de antemano a realizar una actividad predeterminada. Es decir, que las obligaciones así pactadas, no pueden compararse, en cuanto a la responsabilidad que se contrae al aceptarlas, a las garantías

positivas ofrecidas a Panamá y Cuba; a pesar de lo cual al mencionado convenio del Pacífico se incorpora un anejo en cuya cláusula número 2 se excluyen de aquél las cuestiones que dependan exclusivamente de la soberanía de las potencias contratantes. Esa declaración se acentúa teniendo presente que el Senado norteamericano vota el 24 de marzo de 1922 una resolución en virtud de la cual se estipula que las disposiciones contenidas en el Tratado del Pacífico, no entrañan la obligación de facilitar ayuda militar, concluir alianzas, o cooperar en una acción defensiva de cualquier naturaleza que sea. Aprobación incondicional de obligaciones positivas (tratados con Cuba y Panamá), asentimiento condicionado a obligaciones negativas (Tratados del Pacífico); he ahí una vez más aplicado el sistema de los dos pesos y las dos medidas; la Constitución norteamericana se considera como un obstáculo tan solo en determinadas condiciones; en otras se prescinde de sus cláusulas por los mismos que tan ahincadamente defienden en otras coyunturas su intangibilidad.

### III

Sinteticemos nuestro criterio, como consecuencia de la exposición que antecede.

Los Estados Unidos pueden participar en medidas de cooperación internacional sin que deba considerarse como un impedimento, para llevar a cabo esa actividad, la existencia de determinadas estipulaciones constitucionales. Todos los países, en mayor o menor medida, tropiezan el adentrarse en actividades internacionales con las preexistencias de estipulaciones constitucionales que limitan en cierto modo su libertad de acción extrafronteriza, por lo menos en lo que afecta a la ejecución futura de determinadas obligaciones pactadas, lo cual no es obstáculo para que cooperen activamente en convenios internacionales de carácter solidario y en los cuales se pactan obligaciones recíprocas.

Es más, el problema determinado por la incompatibilidad de las Constituciones con el cumplimiento de determinadas estipulaciones internacionales, durará tal vez lo que la historia del mundo, ya que esa cuestión no es otra que la muy discutida y no resuelta, consistente en trazar una línea divisoria que separe claramente lo interno de lo internacional. Tal vez se replique en este sentido: aun admitiendo que los obstáculos constitucionales no constituyen problema específico de los Estados Unidos y reconocido que se plantean en otras naciones, debería en todo caso tenerse presente esta nota distintiva: en Europa esos conflictos no son verosímiles porque en la mayoría en las naciones del viejo mundo el ejecutivo

representa el sentir de la mayoría parlamentaria, y por tanto no se plantearán cuestiones de incompatibilidad entre el Parlamento y el Gobierno; el supuesto es distinto en los Estados Unidos, donde puede darse el caso de que un Presidente no cuente con mayoría en el Senado ni en la Cámara de Representantes (tal aconteció en Norteamérica como consecuencia de las elecciones de 1918, que llevaron al Senado una mayoría republicana, no obstante ser un demócrata, Wilson, el Presidente de los Estados Unidos) y por tanto lo que el ejecutivo pacte puede ser desautorizado por el legislativo. Pero aparte de que ese inconveniente arranca de la voluntad del Senado y no de obstáculos constitucionales, en Europa, aun dentro del sistema parlamentario del gobierno de mayorías ¿no puede darse ese caso?. Indudablemente sí; supongamos que en 1929, Francia y Bélgica concluyen un tratado de arbitraje, automáticamente prorrogable, caso de no ser denunciado; que en ejecución del mismo, en 1939, se somete a la decisión de los árbitros un problema de delimitación fronteriza; como consecuencia de la sentencia dictada, Francia debe ceder a Bélgica una parte de su territorio nacional; en los diez años transcurridos desde la firma del Pacto hasta que la sentencia se dicte, pudo variar la composición de la mayoría parlamentaria en Francia y por tanto las Cámaras francesas en 1939, no sancionar la sentencia dictada en ejecución del supuesto tratado de 1929, ¿se deducirá teniendo a la vista ese epílogo posible que Francia y Bélgica, no pueden concluir tratados de arbitraje que les comprometan respecto del porvenir? En modo alguno. Pensar de otra suerte equivaldría a deducir que las Constituciones no tan solo fueron promulgadas con el fin de salvaguardar los sagrados derechos

del pueblo, sino con el objeto de obstaculizar la vida internacional y tal deducción no es admisible.

En suma; el Senado norteamericano, en los años de 1919 y 1920, buscó en la Constitución un pretexto para no ratificar el Pacto de la Sociedad de las Naciones. Pudo negar su aprobación al Pacto lisa y llanamente, pero el procedimiento pareció sin duda demasiado radical y se apeló a un sistema indirecto: anular el Pacto en fuerza de agregar reservas y enmiendas a sus cláusulas, y para ganar el asentimiento del pueblo norteamericano, pueblo que tiene una idea exageradamente elemental de los problemas internacionales, apoyar esa conducta en la necesidad de defender la invulnerabilidad de una Constitución, que se decía amenazada de muerte. Eso es todo; por lo cual nosotros afirmamos como deducción: si los Estados Unidos *quieren* participar en acciones internacionales solidarias, *pueden* realizarlo; aducir que hay algo situado por encima de su voluntad es excusa que a nadie puede engañar. Pero como todo en la vida es susceptible de explicación, para poner fin a este trabajo, queremos formular una pregunta con el propósito de contestarla claramente ¿por qué el Senado de Wáshington ha procedido de esa guisa y a qué obedece su al parecer incurable monomanía de aislamiento?. Varias causas explican la persistencia de esa propensión. Sintetizémoslas.

La independencia norteamericana se produce en un doble sentido: afirmativa y negativamente; participa más de lo segundo que de lo primero; en tal sentido la independencia constituye un ademán claramente antagónico; de ahí un gesto de excomunión reiterada e implacable hacia cuanto es extranjero, gesto que se



agudiza a propósito de las alianzas embarazosas (entangling alliances); esa inclinación, practicada sin noción de la medida, renace inadecuadamente, a propósito del Pacto de la Sociedad de las Naciones.

En los Estados Unidos tiene el valor de un dogma esta sentencia: con la patria con razón o sin ella, que otros reemplazan por la frase: América, es decir, los Estados Unidos, primero: *America first*. Esa profesión de fe que equivale a situar la propia patria por encima de todo, no debe interpretarse como un sentimiento agudamente nacionalista, definido *a priori*; constituye esa invocación, no lo olvidemos, un fenómeno reactivo; a los Estados Unidos llegaron hombres procedentes de todos los rincones de la tierra, recién venidos, que ignoran el idioma, que desconocen la historia norteamericana, que pueden ser otros tantos inadaptados; para americanizar esos elementos extraños, se proclama el dogma absoluto de la patria americana, impuesto por el celo de los puritanos, los cuales sienten, como nadie, el afán proselitista. De ahí nace, por explicable reacción, un nacionalismo hosco, hiperestésicamente susceptible, que ha de considerar lo extrafronterizo como algo exterior al sentir americano.

Es, como vimos, el Senado americano quien un día y otro día defiende con ahinco, la persistencia del denominado «americanismo cien por cien», ¿de dónde proceden esos extraños mandatarios, obstinados, en prolongar indefinidamente la vigencia de un americanismo picudo? Los Senadores, como se sabe, son representantes de los Estados que integran la Unión; predomina en esos Estados el elemento agrario, hostil por definición hacia cuanto signifique internacionalismo; son los «farmers» del centro, que viven lejos de Europa, geográfica y

espiritualmente, los que designan a los Senadores y éstos saben en todo momento servir ese sentimiento rural, picudo e inadaptable. Esto sin contar los Estados de la costa del Pacífico, ya que para ellos todo el problema radica en la inmensidad del mar que bordea sus costas. Si no se tienen presentes estas notas distintivas, difícilmente se explicará que en pleno siglo xx existan Senadores que en sus intervenciones parlamentarias se producen empleando un léxico, en ocasiones perfectamente medieval.

Contemplando el problema a través del prisma norteamericano, tal vez se explique esa persistencia aislacionista, pero columbrando se puede deducir, sin esfuerzo, que el particularismo yanqui constituye en definitiva la antítesis de toda idea de solidaridad universal; en tal sentido no hay pueblo con menos capacidad ecuménica que el de los Estados Unidos de Norteamérica. Esta psicología, que tiene el perfil de una cadena cuyos eslabones son otras tantas sentencias dictadas por una incurable suspicacia, se produce como un fenómeno genéricamente referido a pueblos de formación política más o menos reciente; la pubertad de esas colectividades explica porqué en esos pueblos recientemente barnizados las banderas nacionales se exhiben cotidianamente y de modo profuso, que el sentimiento patrio se inculque con las primeras letras, más cerebralmente que sentimentalmente. Y como tan solo se afirma con reiteración aquello que puede no resistir los embates del tiempo, por eso el carácter excluyente del «americanismo cien por cien». En esencia, este sentimiento no es otra cosa que reacción psicológica unilateral, específica de las tribus; y eso es aún Norteamérica en los momentos actuales, pese a su fuerza, a su dinamismo, a sus ingentes



progresos, a su innegable grandeza: un pueblo que ha desterrado del mundo la palabra imposible, pero al propio tiempo una tribu; fué siempre nota característica de las tribus el definirse por negación frente a otras agrupaciones humanas semejantes; tribu quiere decir suspicacia genérica hacia lo externo, practicada de modo sistemático; tribu es antítesis de interdependencia, reverso de lo ecuménico, imagen invertida de todo sentimiento universalmente fraterno; es bueno para la tribu aquello que es suyo; carece de tal virtud aquello que vive lejos de nuestras fronteras nacionales; siendo lo que nos pertenece encarnación específica del bien, lógicamente ha de colegirse que cuanto a nosotros se opone es notoriamente malo, y al vencerlo y repudiarlo, cumplimos punto menos que con un mandato divino. De ahí ese providencialismo peligroso porque es trágicamente unilateral. Es preciso vivir, se dice en tierras de Lincoln, lejos del contacto impuro de una Europa escéptica, decadente y corrompida. Los que así piensan y atizan la hoguera de los exclusivismos, no son los naturales del nuevo mundo que quieren defender un patrimonio ancestral, como los mayas en Yucatán o los incas en el Perú, son precisamente los descendientes inmediatos de una parte de Europa, transplantada a la otra orilla del Atlántico. Cuando los «americanos cien por cien» niegan a Europa y adoptan la aptitud del que teme al contagio, en realidad decretan su propia negación. He ahí una inclinación dialéctica fruto de una educación que tiene cien años de historia; troquelando las almas se produce el hombre en serie, el hombre en cuyo espíritu se incrustan media docena de dogmas nacionalistas y que al actuar en la vida ha de producirse encarnando el más desalentador de los conformismos. Esa es la América que

simboliza el Senado que en 1919 y 1920 logró apartar a los Estados Unidos del Pacto de la Sociedad de las Naciones; tiene su lógica que se distancia de la de Europa; emproa sus argumentos hacia un fin: prolongar, galvanizando los más agudos anacronismos, el aislamiento de los Estados Unidos. El mundo en general ha de contar con la preexistencia de tal realidad, que no debe considerarse como producto reactivo de carácter episódico, susceptible de ser modificado por decreto, sino obstinación secular tal vez de larga vida respecto del futuro; lo difícil es romper inicialmente con la lógica, pero una vez inaugurado el divorcio, nadie sabe hasta qué extremo puede llevarnos nuestra propia inconsecuencia.

Para poner fin a estos renglones, dejemos consignada una advertencia; no incurramos a fuerza de reprochar un unilateralismo, en el error que impugnamos; el mal diagnosticado no es privativo de Norteamérica; así cuando Francia requerida para actuar internacionalmente, pone como condición previa a su colaboración que se garantice su seguridad (ignorando que la única seguridad es aquella que dimana de la paz reinando en los espíritus), así cuando Inglaterra alega la excusa de su insularismo para no colaborar en acciones ecuménicas, ambas naciones participan en ese deplorable nacionalismo excluyente. Es así como se plantea el problema del mundo en la hora presente; es la actual una crisis de universalidad, porque hasta los imperios potenciales carecen hoy de preocupaciones ecuménicas; con las prédicas que tienden a la creación de organismos designados para servir el ecumenismo, contrastan estos unilateralismos, de los cuales el más acentuado es tal vez el norteamericano.

Pero sería injusto clausurar estas páginas sin decir que en la propia Norteamérica asoman fuerzas de purificadora reacción; viven allí espíritus que quieren ser ciudadanos del mundo y un día y otro día, con el gesto heroico de quien habla como un incomprendido, se obstinan en derramar un poco de luz sobre un agregado humano que nos ofrece como destacado fruto espiritual un lamentable optimismo conformista.

Ellos y nosotros hemos de encontrarnos al iniciarse una aurora en el mañana del mundo, porque unos y otros sabemos que las fronteras nacionales no son más que mojones episódicos, que un día el sentimiento ecuménico de los hombres ha de borrar de modo definitivo; aspiramos a la unión dentro de la diversidad, a la armonía creadora; tenemos fe incommovible en el triunfo definitivo de la ley que los biólogos llaman de simbiosis; nada podrán contra esa inquietud armónica los que ignoran que el ideal del hombre no ha de reducirse a vivir hasta el instante en que nuestro corazón cese en su palpar, sino en prolongar la vida más allá de la muerte, dejando que nuestras inquietudes prendan en las almas atormentadas de los que han de proseguir la ruta iniciada a lo largo de este camino doloroso que es la vida. Esta verdad, que es creación y promesa, la brindo a los que traen a estas aulas silenciosas y frías todas las inquietudes de la juventud; en ellos prendo mis esperanzas, seguro de que en ningún caso han de desertar del cumplimiento de su deber, considerando el presente como una mera etapa que nos acerque a aurores más luminosas, más justas, más fraternalmente universales.

HE DICHO.