

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO



**AYUDA INTERNACIONAL A PUEBLOS EN DESARROLLO**  
**(FILOSOFÍA, SOCIOLOGÍA, POLÍTICA)**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO**

**PRESENTA**

**GEORGINA SÁNCHEZ HIDALGO Y RAMÍREZ**

**MÉXICO  
1 9 6 9**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**A mi Papá, Arq. Gabriel Sánchez Hidalgo Bastidas, con amor y gratitud inefables,  
auténtica admiración, en hondísimo reconocimiento a su comprensión para conmigo.**

**A la memoria de mi Mamá:**

**Eternamente bella, siempre presente, y con amor imperecedero....**

En memoria de mi abuelita, Elodia García Viuda de Ramírez,  
noble y tierna..., cariñosamente.

Con entrañable amor, a mis hermanos:

Gabriel, Verónica, Ivonne, Celeste, Vicky, Gerarda,

Eduardo y Fernando.

**A Esperanza con entrañable afecto.**

**A mi Tía, Lic. Gloria Sánchez Hidalgo Bastidas, gufa certera y cariñosa,  
a quien tantos beneficios debo, efusivamente.**

**Al Lic. Hugo H. León:**

**Con mucha admiración, y con gran respeto y cariño.**

**Al Lic. Roberto Hoyo D'Addona:**

**Con respeto, agradecimiento y afecto, muy profundos.**

**Al Lic. Miguel Vera González:**

**Que tanto me ha favorecido con su apoyo, orientación  
y generosidad, con muy honda gratitud.**

**Con verdadero afecto a mis compañeros de trabajo:**

**Lic. Carlos Aguilar Loreto, Lic. Federico Anaya García,**

**Lic. Luis F. Cabrera, Lic. José Luis Castellanos Cué,**

**Lic. Agustín Hegewisch Ramírez, Sra. Carmen Liceaga**

**Pérez, Lic. Ma. de Jesús Navarro Ramos, Lic. Joaquín**

**Pani Carral, y Lic. Nicolás Pérez Chow.**

**A Jorge de la Torre Abedrop.**

**A mis dilectísimas amigas:**

**Ana Luisa Romero de Espinosa, María de la Paz Vázquez Rodríguez,**

**Fausta de la Vega Rivera, Nuria Vidal Ortiz.**

# I N D I C E

## CAPITULO I

### PRELIMINARES SOBRE LA JUSTICIA, LA IGUALDAD Y LA DESIGUALDAD

Sumario:	Pág.
1.- <u>Idea Formal de la Justicia</u> .....	15
2.- <u>El Problema de la justicia radica en las Valoraciones con contenido</u> .....	18
3.- <u>Igualdad esencial, desigualdades inesenciales o irrelevantes, y desigualdades relevantes</u> .....	23
4.- <u>Comprensión o contenido de los derechos de igualdad</u> ....	40
5.- <u>Igualdad formal ante el Derecho</u> .....	41
6.- <u>No se pide igualdad material</u> .....	49
7.- <u>Mínimum de condiciones para una existencia conforme a la dignidad humana</u> .....	51
8.- <u>La Igualdad de oportunidades</u> .....	54
9.- <u>Diferencia entre justicia y caridad</u> .....	56

## CAPITULO II

### EL PROBLEMA DE LOS DEBERES DE JUSTICIA ENTRE LAS NACIONES

Sumario:	Pág.
1.- <u>Los Pueblos Subdesarrollados</u> .....	69

2.- <u>¿Cuál pueda ser el fundamento y la razón para la ayuda a los Países subdesarrollados? El punto de vista de la caridad. Las razones de Justicia.....</u>	76
3.- <u>Creciente actitud de protesta de los pueblos subdesarrollados que gimen en la miseria.....</u>	98
4.- <u>El problema de Justicia como independiente de la buena fe o de la mala fe.....</u>	99
5.- <u>La etapa postcolonial y la acción internacional.....</u>	105
6.- <u>Recíprocas relaciones entre Paz y Justicia.....</u>	107
7.- <u>La efectiva solidaridad internacional.....</u>	115

### CAPITULO III

#### ALGUNOS SUPUESTOS DE FILOSOFIA Y CIENCIAS POLITICAS

Sumario:	Pág.
1.- <u>Ni utopía ni timidez: el problema de la soberanía.....</u>	123
2.- <u>Historia de la idea de la soberanía.....</u>	130
A) <u>Antigüedad Clásica.....</u>	130
B) <u>Edad Media.....</u>	130
C) <u>Bodin y Francisco Suárez.....</u>	132
D) <u>Ulteriores desarrollos y modificaciones en la doctrina contractualista.....</u>	133

E) <u>Rousseau</u> .....	136
3.- <u>Especial estudio de la soberanía en Hobbes, Locke y Rousseau</u> .....	138
4.- <u>Los románticos alemanes y Hegel</u> .....	144
5.- <u>La soberanía según Kelsen</u> .....	145
6.- <u>La soberanía según Heller</u> .....	150
7.- <u>La situación presente. Anhelos de un auténtico orden jurídico internacional; y obstáculos para lograrlo</u> .....	153
8.- <u>Misión de la ciencia política en nuestro tiempo</u> .....	158

#### CAPITULO IV

#### DIVERSOS ENFOQUES SOBRE LAS CAUSAS DEL SUBDESARROLLO Y LOS MEDIOS DE ALIVIO

Sumario:	Pag.
1.- <u>Diversos ensayos de Sociología del desarrollo</u> .....	165
2.- <u>Preliminares sobre la variedad de diagnóstico, pronóstico y terapéutica del subdesarrollo</u> .....	168
3.- <u>Posiciones extremistas que unilateralmente consideran el subdesarrollo como efecto del capitalismo imperialista</u> .....	169
4.- <u>Otras interpretaciones de raíz marxista ( aunque no dogmática) del subdesarrollo</u> .....	173

A) <u>La doctrina de Celso Furtado</u> .....	173
B) <u>Países subdesarrollados por depender de los Estados poderosos, según la concepción de Pablo González Casanova</u> .....	185
5.- <u>Otras interpretaciones del subdesarrollo de Iberoamérica, que atribuyen éste a la acción de las oligarquías privilegiadas internas</u> .....	191
A) <u>La interpretación de William Krehm</u> .....	191
B) <u>Las páginas del sacerdote guerrillero colombiano Camilo Torres</u> .....	194
C) <u>La interpretación de Germán Arciniegas</u> .....	199
6.- <u>La interpretación de Florestan Fernandes, sobre "la sociedad de clases y el subdesarrollo"</u> .....	203

## CAPITULO V

### AMPLIAS POSIBILIDADES, MULTIPLES OBSTACULOS, CONDICIONES Y PERSPECTIVAS DEL DESARROLLO.

Sumario:	Pag.
1.- <u>El desarrollo es hoy posible</u> .....	208
2.- <u>Condiciones para que se efectúe el desarrollo</u> .....	215
3.- <u>Dificultades, por prejuicios políticos, para el</u>	

<u>desarrollo</u> .....	215
4.- <u>Urgencia del desarrollo integral de Iberoamérica</u> ....	218
5.- <u>Colisiones eventuales entre técnica y espíritu</u> .....	221
6.- <u>Iberoamérica, europeizada sólo a medias</u> .....	226

## CAPITULO VI

### AYUDA A LOS PUEBLOS EN DESARROLLO POR ORGANIZACIONES INTERNACIONALES Y POR ESTADOS PARTICULARES

Sumario:	Pág.
1.- <u>Las Naciones Unidas y el progreso económico y social</u> .....	231
2.- <u>Los programas de las Naciones Unidas para el desarrollo</u> .....	236
3.- <u>Problemas señalados por las Naciones Unidas en los programas para el desarrollo, en cuanto a la preinversión y la productividad</u> .....	248
4.- <u>Acción de las Naciones Unidas para el desarro- llo en México</u> .....	252
5.- <u>La Conferencia del Caribe en 1960</u> .....	262
6.- <u>La Alianza para el Progreso</u> .....	265
7.- <u>La ayuda de los Estados Unidos de Norteamérica</u>	

<u>para el desarrollo</u> .....	275
8.- <u>La ayuda por la República Federal de Alemania</u> <u>a los países en desarrollo</u> .....	279
9.- <u>La ayuda Británica</u> .....	290
10.- <u>La ayuda suministrada por Francia</u> .....	292
11.- <u>La ayuda económica y técnica a los países subdesar-</u> <u>rollados por los Estados comunistas</u> .....	293
CONCLUSIONES .....	301

## CAPITULO I

### PRELIMINARES SOBRE LA JUSTICIA, LA IGUALDAD Y LA DESIGUALDAD

#### Sumario:

- 1.- Idea Formal de la Justicia.
- 2.- El Problema de la Justicia radica en las Valoraciones con contenido.
- 3.- Igualdad esencial, desigualdades inesenciales o irrelevantes, y desigualdades relevantes.
- 4.- Comprensión o contenido de los derechos de igualdad.
- 5.- Igualdad formal ante el Derecho.
- 6.- No se pide igualdad material.
- 7.- Mínimum de condiciones para una existencia conforme a la dignidad humana.
- 8.- La igualdad de oportunidades.
- 9.- Diferencia entre justicia y caridad.

#### 1.- Idea Formal de Justicia

Asombro produce pasar revista a todas las definiciones que de la justicia se han dado desde los pitagóricos hasta nuestros días. Siempre, por todos los pensadores, por todas las escuelas filosóficas, se ha concebido la justicia de la misma manera. La misma idea ha persistido sin interrupción; y ha sido expresada, las más de las veces simultáneamente, mediante dos fórmulas verbales.

Por una parte se ha definido concordemente la justicia como una regla de armonía, la cual se diversifica en dos pautas. Por un lado, igualdad pura y simple, aritmética, en aquellas relaciones interhumanas que se concentran predominantemente en las cosas y están alejadas de las individualidades de los participantes en la relación; así, por

ejemplo, en el trueque, en la compra venta, y similares, en que lo que la justicia exige es que haya equivalencia entre lo que se da y lo que se recibe.

Por otro lado, igualdad no aritmética antes bien proporcional, según méritos y deméritos, cuando se entiende que los unos y los otros deben ser relevantes para el Derecho; cuando la diversa índole de las varias situaciones requiere tratar a cada uno según sus propias particularidades, pero midiendo tales particularidades diferentes con el mismo criterio.

Así pues, la primera forma o expresión verbal de la justicia es: igualdad, unas veces simple y, otras, proporcional o distributiva.

La segunda fórmula o expresión de la idea de la justicia, que se ha producido siempre simultáneamente con la primera, es la clásica y tradicional afirmación de que se debe "dar a cada uno lo suyo". Aunque quizá a primera vista esta expresión pueda parecer diferente, pero no incompatible con la primera, sin embargo, se trata esencialmente de lo mismo, pues hay también en la segunda fórmula una íntima relación entre justicia e igualdad. Lo que la justicia reclama no es que se dé lo mismo a todos, sino que todos sean tratados de un modo igual, es decir, según principios iguales: igual salario para igual rendimiento, igual alabanza para igual mérito; igual castigo para igual delito; iguales derechos para iguales cargas; igual precio para iguales valores; y, consiguientemente, tratar las desigualdades que deban ser relevantes de modo desigual, aunque midiendo todas ellas con igual criterio de mensura.

En fin de cuentas, "dar a cada quien lo suyo" significa tratar lo igual de modo igual, y lo desigual de modo desigual. El maestro no debe dar la misma calificación a todos sus alumnos, antes bien, debe juzgar a cada uno según sus propios méritos, pero empleando los mismos criterios de evaluación para todos. A cada uno algo desigual, pero según la mis-

ma medida.

La identidad sustancial en la concepción de la justicia por todos los grandes pensadores es un dato impresionante. Pero ese dato presenta además una azorante paradoja; porque, por otra parte, sabemos que las discusiones y controversias teóricas sobre problemas de justicia han sido y siguen siendo muy vivas y en gran número; y sabemos además que las disputas prácticas sobre el mismo tema, especialmente en el campo político, se han producido siempre con abundancia y con vigorosa energía, es más, frecuentemente de modo apasionado, que lleva a veces incluso a luchas sangrientas.

Nos encontramos, pues, ante dos hechos: por una parte, todos los filósofos de la Política y del Derecho han definido de modo similar la justicia; por otra parte, sin embargo, hay una enorme abundancia de discrepantes filosofías políticas y jurídicas sobre la justicia, no sólo discordes, sino incluso diametralmente opuestas.

Precisamente la constatación de estos dos hechos, en apariencia contradictoria --identidad de la definición formal de justicia, por una parte, y profundas y abismales diferencias en la interpretación de lo que la justicia reclama--, nos pone sobre la pista para plantear correctamente el problema de la definición de la justicia, y, al mismo tiempo, nos ofrece la guía para interpretar fielmente las diversas doctrinas.

Cierto que todos concuerdan en afirmar que la justicia es un principio de armonía, de igualdad en las relaciones de cambio, y de proporcionalidad en la distribución de los bienes según los méritos. Pero el promover igualdad entre lo que se entrega y lo que se recibe, o proporcionalidad en la distribución de ventajas y de cargas, implica la urgencia de poseer criterios de medida, es decir, pautas de valoración de las realidades que deben ser igualadas o armonizadas.

La misma urgencia advertimos al considerar el imperativo de darle a cada

quien lo que es suyo. Claro que todos están de acuerdo en que se debe dar a cada cual lo suyo; pero el problema no consiste en reconocer este principio de evidente validez, antes bien, en averiguar el criterio para la determinación de lo que deba ser considerado como "suyo" de cada quien.

Entonces, resulta que las dificultades y la discusión giran en torno a cuáles sean los valores relevantes para promover la igualdad o la proporción y armonía; o, lo que es lo mismo, en torno a que sea lo que deba atribuirse a cada quien como lo suyo.

## 2.- El Problema de la Justicia radica en las Valoraciones con contenido.

La mera idea de justicia, por sí sola, es un simple criterio formal, que requiere y supone, para ser aplicada, una medida axiológica o estimativa. Esa simple idea formal muy poco, o casi nada, servirá para resolver los más graves problemas de justicia.

Ante todo y básicamente, para que esa idea formal de justicia pueda operar correctamente, se necesita una concepción sobre la esencia del hombre, especialmente sobre lo que es igual en todos los hombres de modo esencial <sup>2</sup> --hasta el punto de que muchas diferencias reales deben resultar jurídicamente irrelevantes--; y también respecto de lo que en ellos es desigual. Y sobre lo segundo, esto es, sobre las desigualdades humanas, entre ellas hay que distinguir dos clases: A) Desigualdades reales, como por ejemplo la diferenciación sexual, la cual, aunque efectiva, debe ser irrelevante para el Derecho, pues lo justo consiste en que jurídicamente mujeres y hombres sean iguales; y desigualdades en cuanto a talento, labor efectuada, honorabilidad, etc. que son diferencias que deben ser tomadas en cuenta por el Derecho.

De modo somero, resumiré, como ilustraciones muy elocuentes, dos ejemplos de cómo la idea de la justicia necesita operar con criterios o valores de contenido: un ejemplo, de la llamada justicia conmutativa, tal y como ésta debe existir en un trueque o en una

compra-venta; y el otro ejemplo, perteneciente al ámbito de la denominada justicia distributiva, esto es, de la que debe tomar en cuenta las desigualdades relevantes para el Derecho<sup>3</sup>.

En una simple relación de cambio, trueque o compra-venta, dicese, con razón, que la justicia requiere que haya igualdad, mejor dicho, equivalencia entre lo que el uno reciba del otro y él le entregue. Ahora bien, para determinar la equivalencia entre lo entregado y lo recibido deben ser tenidos en cuenta múltiples criterios valorativos, combinados. Así: valoración de la utilidad, subjetiva en función de la escasez, utilidad marginal; valoración del trabajo acumulado en la cosa, o bien valoración del trabajo que se requiera para la producción de otro objeto igual; valoración del trabajo, no sólo en cuanto a su calidad temporal, sino también por lo que atañe a su calidad; valoración del trabajo en relación con las condiciones salubres o insalubres del mismo; por lo que atañe a este último punto, referencia a la dignidad de la persona humana. Este ejemplo, el más simple entre todos, muestra claramente cuán complejas resultan las estimaciones para establecer la equivalencia entre lo que se entrega y se recibe; pues en la estimación de cada uno de los términos, entre los cuales debe determinarse una equivalencia, concurren juicios axiológicos o estimativos fundados en diferentes valores, y no sólo diferentes, sino también de diverso rango. Esta última distinción, en lo que atañe a la jerarquía de varios valores sobre los cuales se debe inspirar una estimación, muestra además que no puede tratarse sencillamente de sumar valores, porque las posibles consecuencias de uno inferior, pueden quedar o anuladas o limitadas por los imperativos procedentes de otro valor más alto.

De mayor complicación todavía resultan los problemas de la justicia proporcional, armónica o distributiva, en la cual precisa tomar en cuenta las desigualdades que deben ser relevantes para el Derecho.

Sigue hoy en día considerándose como válida la doctrina establecida por Aristóteles sobre la justicia distributiva: esta justicia distributiva exige que en los repartos de bienes y también de cargas, las personas iguales reciban porciones iguales, y que las personas desiguales obtengan porciones desiguales, según sus respectivos méritos y deméritos; pero, bien entendido, midiendo esas desigualdades relevantes con un mismo criterio de mensura. Por eso, la justicia distributiva implica por lo menos cuatro miembros que deben ser relacionados; y se expresa en una proporción geométrica. La proporción es la igualdad entre las relaciones:  $a:b=c:d$ . Miguel Efesio, el comentarista de Aristóteles, glosa esta teoría con el siguiente ejemplo: Si consideramos a Aquiles doblemente valioso o merecedor que a Ajax y damos al primero seis monedas, debemos dar sólo tres al segundo. Esto puede expresarse también mediante la siguiente proporción: Aquiles que vale 8 es a Ajax que vale 4, como 6 monedas para Aquiles son a 3 monedas para Ajax. La relación entre lo que se da a Aquiles y lo que se da a Ajax es la misma que media entre los merecimientos del uno y los del otro, a saber: el doble. Esto es muy sencillo, perfectamente comprensible y está fuera de toda discusión.

"Pero el problema importante no radica en esto, sino saber el punto de vista para apreciar el diverso merecimiento de las personas. En suma, lo importante es conocer el criterio para la estimación jurídica. ¿Cuál será la base para medir el valor de cada sujeto, al efecto de la distribución de ventajas o beneficios, así como también de cargas?. ¿En qué consiste la regla de medida, mediante la cual se determina la diferencia de valor entre Aquiles y Ajax? ¿Será porque Aquiles sea más corpulento y pese el doble de lo que pesa Ajax?. Claro es que esta hipótesis se nos antoja grotesca y la desechamos; como desechamos también que los criterios puedan ser el vigor físico, la estatura o cualquier otro similar. ¿Será la belleza física?. Parece que

tampoco sea admisible tal supuesto. Pasemos a examinar otros puntos de vista muy diversos de esos que hemos rechazado de plano. Si no vienen en cuestión los mencionados criterios, ¿habremos de atender a los supremos valores, por ejemplo, a la santidad? ¿Será porque Aquiles es doblemente santo que Ajax? Tampoco. Sucede que la santidad, supremo valor, es por entero irrelevante para el Derecho, ¿consistirá en un puro valor moral, como, por ejemplo, la pureza de intención? Parece que este valor no afecta a la mayor parte de relaciones jurídicas. Pero, en cambio, no podemos decir que todos los valores éticos sean irrelevantes para el Derecho, pues muchos de los valores éticos crean un deber ser para las normas jurídicas, tales como aquellos que fundan la dignidad moral del hombre, su libertad y autonomía personales, la paridad en las relaciones, etc. etc. Para determinadas funciones, habrán de ser tenidas en cuenta otras cualidades, como la honradez, la laboriosidad, la capacidad intelectual, los servicios prestados, etc. Por otra parte, adviértase que aquellos valores desechados como criterios para el caso de la relación entre Aquiles y Ajax, por el contrario, en otras situaciones deban ser tomados en cuenta. Así, por ejemplo, mientras que para el nombramiento de jueces o de funcionarios administrativos, la estatura física y el vigor muscular deben ser irrelevantes, en cambio, deben ser tomados en cuenta para proveer plazas de gendarme. La hermosura física debe ser irrelevante tanto para el nombramiento de jueces como para el de gendarmes; pero en cambio, debe ser relevante en un certamen de belleza femenina.<sup>4</sup> Con estas ilustraciones se trata tan sólo de ofrecer unos ejemplos que ponen en evidencia que la médula del problema sobre la justicia radica en la averiguación de cuáles deban ser los valores que hayan de ser tomados en cuenta en cada caso para establecer la distribución correcta, o sea para tratar desigualmente a los desiguales, pero con un criterio igual de apreciación.

"Así pues, el problema crucial de la filosofía política y de la estimativa jurídica no consiste en definir el valor formal de justicia, sino en averiguar la jerarquía de los valores, según la cual se debe establecer, unas veces la equivalencia, y otras veces la proporcionalidad, en las relaciones interhumanas y en las relaciones de la persona individual con los entes colectivos y con el Estado".<sup>5</sup>

Coincidiendo con estos análisis efectuados por mi querido maestro el Dr. Luis Recaséns Siches, el eminente filósofo y teólogo suizo Emil Brunner<sup>6</sup> recalca que la idea de justicia implica la referencia a un orden que estructura la coexistencia y la cooperación de cada uno con los demás. La idea de justicia implica la idea de ensamblamiento, de encaje, de montaje, de arreglo, de inserción, de una ley ideal, por encima de todas las disposiciones humanas.

Brunner subraya además que la justicia tiene que ver, no con la persona directamente como tal, sino con la persona en relación con algo que ya no es persona. Lo "suyo" (lo mío y lo tuyo) abarca todo lo que no es el yo mismo, pero que pertenece a él, de un modo tan estrecho, que el uso que otro hiciera de ello sin autorización del titular dañaría a éste. El supuesto básico de la justicia es la idea de pertenencia.

Sigue exponiendo Brunner que por la idea de la justicia, el hombre se ve inserto en orden, en una estructura, que regula la coexistencia de cada uno con los demás.

En tanto que la justicia atribuye a cada uno lo suyo, actúa a la vez uniendo y separando. Une, en tanto que coloca a las personas dentro de la estructura social que a todas abarca; separa, en tanto que a cada uno atribuye lo suyo, lo que no es de los demás.

Insistiendo sobre el punto fundamental de que la justicia por sí sola es un

mero criterio formal, que requiere y supone, para ser aplicada, una medida axiológica, una concepción de los valores y de la jerarquía entre éstos, hay que añadir todavía algo más. Por de pronto, y ante todo, la justicia implica la referencia a una determinada concepción sobre la esencia del hombre, especialmente respecto de lo que es igual en todos los humanos de modo esencial, y también respecto de lo que en ellos es desigual y resulta por ende inesencial.

#### 4.- Igualdad Esencial, Desigualdades inesenciales o irrelevantes, y Desigualdades relevantes

Todos los seres humanos son a la vez iguales y desiguales entre sí. Son iguales desde ciertos puntos de vista, pero son diferentes desde otros puntos de vista.

Pero antes de analizar las semejanzas y las diferencias reales, por lo que toca a los hechos de experiencia, importa aquí sobre todo comenzar subrayando una igualdad esencial, fundada en la ética y que se proyecta de modo directo y principalísimo como condición jurídica exigida por la dignidad de la persona humana.

Desde el punto de vista moral, y también desde el filosófico-jurídico, igualdad quiere decir ante todo y por encima de todo --aunque no exclusivamente--, igualdad en cuanto a la dignidad de la persona individual, y, por tanto, igualdad en cuanto a los derechos fundamentales o esenciales de todo individuo humano, desde el punto de vista estimativo o axiológico.

La idea de la dignidad consiste en reconocer que el hombre es un ser que tiene fines propios suyos que cumplir por sí mismo, o, lo que es igual, diciéndolo con una expresión negativa, la cual resulta más clara, que el hombre no debe ser nunca degradado a mero medio para fines extraños o ajenos a los suyos propios. Lo mismo, con otras palabras: el hombre es un fin en sí mismo, un autofin. Esta es la expresión

filosófica, estricta, rigurosa y exclusivamente filosófica, de la idea bíblica de "que el hombre ha sido creado a imagen y semejanza de Dios"; de que todos los seres humanos, varones o hembras, viejos o jóvenes, ricos y pobres, etc., deben ser tratados igualmente todos como hijos de Dios, creados a la imagen y semejanza de Este.

Debe, pues, reconocerse y garantizarse la igualdad en la dignidad de la persona individual, en los derechos básicos --a la vida, a la autonomía individual, a la libertad de pensamiento, de conciencia, de opinión y de expresión, a la seguridad en la libertad personal --o sea a las garantías procesales--, a la libertad de elegir estado civil, ocupación, profesión, oficio o trabajo; a la libertad de movimiento; a la inviolabilidad de la vida privada, de la familia, del domicilio y de la correspondencia; a los derechos democráticos; y a los derechos sociales. En todo eso, todos los seres humanos deben ser reconocidos como iguales. Este principio se basa sobre la esencia del hombre como un ser con una destinación moral a la que debe encaminarse por sí propio, esto es, libremente.

Ahora bien, en cuanto a la realidad biológica y psíquica de los seres humanos, así como también en lo que atañe a las realizaciones concretas de su conducta, percibimos muchas semejanzas --prácticamente podríamos decir casi igualdades--; a la vez que notamos también un gran número de diferencias. En efecto, en cuanto a su realidad empírica, todos los seres humanos son a la vez iguales y desiguales entre sí.

Hay esenciales semejanzas entre los seres humanos, por lo que respecta a las siguientes realidades:

- A) En su anatomía, fisiología y funciones biológicas.
- B) En la presencia de unos mecanismos psíquicos, que todos poseen en alguna medida.
- C) En cuanto al sistema de funciones que constituyen la vida propiamente humana. En-

tre otras, tales funciones son: conocimiento del mundo en torno y de los prójimos; función técnica de hallar acomodo en la naturaleza y dominarla en algún grado al servicio de la satisfacción de las propias necesidades; preocupación religiosa por el más allá o por el destino último y supremo; expresión artística de emociones; organización social, incluyendo la organización jurídica; actividades de tipo económico; etc.

Ahora bien, desde los mismos puntos de vista mencionados, en los cuales hay patentes similitudes, por otra parte, advertimos muy notables desigualdades cualitativas, en lo que atañe a las diversas concreciones individuales de esa naturaleza común. Así, por ejemplo, los seres humanos esencialmente con la misma naturaleza, son, sin embargo, desiguales, en las particularidades corporales y anímicas.

En efecto, es patente que, en cuanto a sus respectivas realidades concretas, se dan muchas diferencias entre los seres humanos. Y, ciertamente, advertimos tales diferencias desde muchos puntos de vista, por ejemplo, entre ellos: biológicas; psíquicas; vocacionales; conductas efectivas; contenido particular de la vida de cada quien; y, principalmente y sobre todo, en cuanto a la unicidad de cada individuo, la cual es una característica esencial de cada ser humano, unicidad consistente en que cada persona constituye una individualidad intrasferible, incanjeable, exclusiva.<sup>7</sup>

Veamos ahora algunos ejemplos de estas múltiples y variadas diversidades, desde los diferentes puntos de vista a los que acabo de aludir.

En cuanto a la realidad biológica de los seres humanos, la cual es básicamente similar en todos ellos, existen, sin embargo, multitud de variadas diferencias, desde distintos puntos de vista. He aquí algunas ilustraciones de diferencias desde distintos puntos de vista: a) sexo; b) tipo sanguíneo; c) huellas digitales; d) edad; e) tipo constitucional orgánico (ciclotímico o pícnico; cerebral; circulatorio; respiratorio; muscular; etc.); f) en

cuanto a ciertas diferencias somáticas, mal llamadas raciales, tales como la forma de la cabeza (dolicocefala, mesocéfala, o braquicefala), la estatura, la pigmentación de la piel, el color de los ojos, la clase de cabello (fino, sedoso y ondulado; grueso y lacio; lanoso y ensortijado), la fisonomía facial, etc. g) salud o enfermedad; fuerza y agilidad muscular; timbre de la voz; etc.

En lo que atañe a los caracteres psíquicos, encontramos gran variedad de diferencias, en cuanto a distintos aspectos. No se trata solamente de diferencias de calidad mental, es decir, de simples grados de mayor o menor inteligencia. Desde luego, que se trata de eso; pero eso se diversifica en un gran número de dimensiones o notas diferentes, relativas a las muchas funciones anímicas. Claro que, por de pronto, grasso modo, cabría establecer en términos generales, justificadamente, pero en términos muy toscos y excesivamente abstractos, la diferenciación entre mentes geniales, talentosas, mediocres, submediocres, tontas e idiotas. Esto es cierto, pero es demasiado vago y genérico. Porque hay inteligencias geniales para determinadas funciones, por ejemplo, la filosofía, y, sin embargo, por otra parte, ramas para el arte o para la política, o para el comercio, etc.; y, viceversa, geniales en política, pero negadas en matemáticas; y, así, podría catalogar sucesivamente un sinnúmero de otras diversificaciones. En otro orden, también psíquico, hay personas de poca inteligencia teórica, pero con una finísima emotividad. Desde otro punto de vista, existen sujetos con una extraordinaria fuerza de voluntad ejecutiva y eficaz, pero con escasas reacciones sentimentales. Hay inteligencias abiertas, finas, agudas y profundas para muchos campos del saber, pero con apagado sentido moral. Hay temperamentos movidos por el afán de poder; y, por otra parte, gentes con espíritu gregario. Hay también un sinnúmero de diferencias en cuanto a los deseos, los anhelos, las aficiones, etc.

De superlativo relieve son las que podríamos llamar diferencias vocacionales. El ser humano es algo así como un sistema nato de preferencias y desdenes: los que se ha

llamado una especie de batería emocional de atracciones y repulsiones. Cada individuo, incluso antes de haber logrado un conocimiento de lo que lo rodea, se ve impelido emocionalmente en una u otra dirección, hacia unos valores u otros. Según claramente ha mostrado José Ortega y Gasset<sup>8</sup> cada individuo humano es un proyecto singular de vida, al que puede ser fiel o infiel, pero que no puede sustituir por otro que tenga un grado de igual autenticidad que el suyo propio. "El yo es un proyecto de su propia vida. Pero no se trata de un proyecto ideado por él ..., preferido libremente. Ese proyecto se lo encuentra ya formado al encontrarse viviendo. Los antiguos usaban confusamente de un término cuyo verdadero significado coincide con eso que he llamado proyecto vital: hablaban del Destino, y creían que éste consistía en las cosas que a una persona le pasan. Pronto se advierte que una misma aventura puede acontecer a dos hombres y, sin embargo, tener en la vida de uno y de otro valores distintos y hasta opuestos: ser para uno una delicia y para otro un desastre. Lo que nos pasa, pues, depende para sus efectos vitales, que es lo decisivo, de quien seamos cada uno. Nuestro ser radical, el proyecto de existencia en que consistimos, califica, y da uno u otro valor a cuanto nos rodea. De donde resulta que el verdadero Destino es nuestro ser mismo. Lo que fundamentalmente nos pasa es el ser que somos. . . . Es vano pretender modificar ese yo que somos. Si en vez de ser nuestro auténtico yo fuese sólo algo nuestro --como el traje, el cuerpo, el talento, la memoria, la voluntad--, podríamos intentar corregirlo, cambiarlo, prescindir de él, sustituirlo. Pero ahí está, es nuestro ser mismo, es el que, queramos o no, tenemos que ser. . . . Somos nuestro destino, somos cada uno de los humanos el proyecto irremediable de una existencia. En cada instante de la vida notamos si su realidad coincide o no con nuestro proyecto, y todo lo que hacemos para darle cumplimiento."

Claro que esta caracterización de cada ser humano como un singular, propio

e inherente proyecto de vida, de argumento para el contenido de la propia existencia, en la teoría de José Ortega y Gasset, no constituye sólo, ni siquiera principalmente, una realidad psicológica diferencial, antes bien, entraña algo mucho más hondo enraizado en la profundidad de cada persona. Pero, si bien no es algo ni puramente ni principalmente psicológico, se halla notoriamente condicionado por factores psíquicos, así como también por elementos orgánicos, y ambos recíprocamente entrelazados.

El antropólogo Kluckhohn, profesor de Antropología en la Universidad de Harvard, y el psicólogo Murray,<sup>9</sup> director de la Clínica psicológica de Harvard, en una obra realizada en común dicen: "hay el hecho ineludible de que un hombre desde muchos puntos de vista no se parece a ningún otro hombre. Los modos de percibir, sentir, necesitar y comportarse de cada individuo tienen modalidades características, que no se encuentran duplicadas por las de ningún otro individuo. Esto en parte tiene su origen en la combinación única de los materiales biológicos, que la persona ha recibido de sus padres. O, diciéndolo más exactamente, el radical carácter único de cada personalidad es el producto de incontables y sucesivas interacciones entre la constitución del individuo, la cual va progresivamente madurando, y las diferentes situaciones ambientales, desde el nacimiento en adelante. Una secuencia idéntica de tales factores determinantes no se reproduce jamás. En este respecto es necesario subrayar la importancia de los "accidentes", esto es, de los acontecimientos que no son predecibles respecto de ningún individuo sobre la mera base de un conocimiento general de su ambiente físico, social y cultural. -... Aunque las personalidades de varios niños, que hayan experimentado un mismo trauma, ... se parezcan frecuentemente unas a otras en ciertos aspectos, sin embargo, las diferencias entre esas personalidades pueden ser todavía mucho más importantes que las similitudes. Esas diferencias pueden ser debidas, en parte, al hecho de que la situación traumática en cada niño

tenía rasgos únicos, y, en parte, porque en el momento del trauma la personalidad de cada niño, la cual entonces ya era única, respondió de una manera también única. Así pues, hay unicidad en cada ambiente; pero todavía hay más: hay también unicidad determinada por el número, las especies, y el orden temporal de las situaciones críticamente determinantes encontradas en el curso de la vida."

En el plano de la observación de los hechos, muchos psicólogos del siglo XX --la mayoría de ellos-- han mostrado de manera irrefutable que la personalidad individual humana es siempre única. Así, por ejemplo, entre muchísimos otros, G. W. Allport<sup>10</sup> y Gardner Murphy<sup>11</sup>. También, E. L. Thorndike<sup>12</sup>.

Esta constatación sobre la unicidad de cada individuo humano proviene, por de pronto, de la observación de los hechos en el área de la psicología. En efecto, en este campo se advierte que, en la personalidad concreta de cada individuo, se da un resultado unitario y único del conjunto de los varios componentes que la integran.

Pero esa unicidad de cada persona humana tiene, además, una base más radical, a saber: la dimensión exclusiva y única del yo. La unicidad del yo profundo --además y por debajo de la unicidad en la constelación de ingredientes que componen cada personalidad--, determina de un modo más hondo y radical la exclusividad única de la persona de cada individuo.

El descubrimiento y el subrayado de la unicidad del yo profundo se debe a la filosofía. Sobre todo, aunque no exclusivamente, a varias filosofías del siglo XX.

El gran filósofo y sociólogo Max Scheler<sup>13</sup> --uno de los más eminentes clásicos del presente siglo-- mostró que la persona es una individualidad concreta, singular y única, que es el correlato de su mundo, en el cual ella se vive a sí misma, y que además constituye una vocación y una perspectiva particular para la realización de los valores.

tenía rasgos únicos, y, en parte, porque en el momento del trauma la personalidad de cada niño, la cual entonces ya era única, respondió de una manera también única. Así pues, hay unicidad en cada ambiente; pero todavía hay más: hay también unicidad determinada por el número, las especies, y el orden temporal de las situaciones críticamente determinantes encontradas en el curso de la vida."

En el plano de la observación de los hechos, muchos psicólogos del siglo XX --la mayoría de ellos-- han mostrado de manera irrefutable que la personalidad individual humana es siempre única. Así, por ejemplo, entre muchísimos otros, G. W. Allport<sup>10</sup> y Gardner Murphy<sup>11</sup>. También, E. L. Thorndike<sup>12</sup>.

Esta constatación sobre la unicidad de cada individuo humano proviene, por de pronto, de la observación de los hechos en el área de la psicología. En efecto, en este campo se advierte que, en la personalidad concreta de cada individuo, se da un resultado unitario y único del conjunto de los varios componentes que la integran.

Pero esa unicidad de cada persona humana tiene, además, una base más radical, a saber: la dimensión exclusiva y única del yo. La unicidad del yo profundo --además y por debajo de la unicidad en la constelación de ingredientes que componen cada personalidad--, determina de un modo más hondo y radical la exclusividad única de la persona de cada individuo.

El descubrimiento y el subrayado de la unicidad del yo profundo se debe a la filosofía. Sobre todo, aunque no exclusivamente, a varias filosofías del siglo XX.

El gran filósofo y sociólogo Max Scheler<sup>13</sup>--uno de los más eminentes clásicos del presente siglo-- mostró que la persona es una individualidad concreta, singular y única, que es el correlato de su mundo, en el cual ella se vive a sí misma, y que además constituye una vocación y una perspectiva particular para la realización de los valores.

sobre la estricta correlación entre el yo y su mundo, y algunos pensamientos de los filósofos norteamericanos James<sup>15</sup>, Mead<sup>16</sup> y, sobre todo de Dewey<sup>17</sup>.

Por otra parte, la contemporánea Sociología de la Cultura insiste mucho en el condicionamiento de los objetos por el interés del sujeto, interés que, a su vez viene condicionado por las situaciones históricas sociales de cada momento y lugar. Así, por ejemplo, han hecho especial hincapié sobre ello los sociólogos Cooley<sup>18</sup>, Maclver<sup>19</sup> y Munnheim<sup>20</sup>. Todos esos sociólogos, algunos de ellos también filósofos, concuerdan en rechazar la suposición de objetos por entero independientes del sujeto; y, por el contrario, subrayan la relación íntima entre el sujeto y los objetos que constituyen el mundo de cada persona. Se subraya especialmente el papel que juega el interés del sujeto. Y, puesto que el sujeto no vive abstractamente con independencia del espacio en que se halla ni fuera del tiempo, antes bien, en un lugar, en un determinado momento de la historia y enmarcado por una situación social y cultural concreta, es preciso hacer hincapié sobre la influencia que esos factores colectivos ejercen sobre el conocimiento de los objetos y sobre el trato práctico con éstos.

El conocimiento absoluto ubicuo, sub specie aeternitatis, sólo puede ser propio de Dios<sup>21</sup>. Incluso podría decirse que el mundo en sí, pleno, sin limitaciones de punto de vista, es decir, contemplado desde todos los puntos de vista a la vez, en verdadera totalidad, tan sólo puede ser el correlato de la Conciencia Divina.

A todas esas observaciones empíricas verificadas y a todas esas justificadas elucubraciones filosóficas, añádase lo que ya expuse antes relativo a la mayor profundización que en este punto aportó José Ortega y Gasset.

Otro conjunto de diferencias muy numerosas entre los seres humanos consisten en aquéllas que se dan en cuanto a las respectivas conductas de ellos. Y se trata de impor-

tantísimas diferencias entre los comportamientos, juzgando éstos desde distintos puntos de vista valorativos: desde el ángulo de la moralidad propiamente dicha, en el sentido estricto de la palabra; desde el punto de vista ético-social --así, en cuanto a la decencia y al decoro, en cuanto a los beneficios para otros seres humanos y para la colectividad, en cuanto a la eficacia, etc.--; desde el punto de vista jurídico-positivo y desde el punto de vista de la justicia (hay ciudadanos cumplidores de la ley y hay criminales); etc.

Pero esas mismas diferencias a las que acabo de aludir en el párrafo precedente, pueden ser contempladas, además, desde otro ángulo: desde el ángulo que muestra una enorme variedad en cuanto a la realidad de cada vida humana, es decir, en cuanto al contenido que cada quien ha dado y va dando a su existencia, en cuanto a lo que pudiéramos llamar el argumento de cada biografía, en cuanto a lo que cada quien ha hecho y va haciendo de su existencia. Es cierto que en todos y cada uno de los sectores del universo observamos una muy rica variedad, hasta el punto de que en cada realidad concreta podemos predicar la dimensión de ser única, de ser diferente de todas las demás de la misma especie. Ahora bien, la variedad de lo humano no es tan sólo una cosa más de la variedad que hamos entre las cosas de cada una de las especies de seres que en el mundo hay. Además de las variedades somáticas y psíquicas, hay entre los humanos también una variedad mucho más extensa y profunda, de una categoría diferente de todas las otras variedades. Se trata de la variedad entre los contenidos de las diferentes vidas humanas, de las variedades en cuanto a la realidad concreta de lo que cada existencia humana es. Siguiendo a Ortega y Gasset, pensemos en un minuto "todas las cosas que el hombre ha sido, es decir que ha hecho de sí --desde el salvaje paleolítico hasta el joven surrealista de París."<sup>22</sup> De la hembra paleolítica han salido Santa Teresa de Jesús, Madame Pompadour, Helen Keller y Eleanor Roosevelt. Del primitivo que no puede contar arriba de cinco salieron Newton y Einstein. Pensemos en la variedad sustancial que se da entre tantos y tantos seres humanos,

por ejemplo: entre Sócrates, San Francisco de Asís, Gengis-Khan, Isabel la Católica, Casanova, Charles Chaplin y Stalin.

Certeramente hace notar José Ortega y Gasset que "mientras tanto, el cuerpo y la psique del hombre, su naturaleza, no ha experimentado cambio alguno importante al que quepa claramente atribuir aquellas efectivas mutaciones. Por el contrario, sí ha acontecido el cambio sustancial de la realidad de la vida humana... la vida humana no es, por tanto, una entidad que cambia accidentalmente, sino al revés, en ella la sustancia es precisamente cambio. Como la vida humana es un drama,... quiere decirse que la sustancia sería su argumento<sup>23</sup>".

Así pues, las variedades y los cambios en las realidades completas de la vida humana rebasan no sólo considerablemente en extensión todas las variedades que se den entre los seres de la misma especie en otros reinos del mundo, incluso en el complejo humano psico-biológico, sino que ponen también de manifiesto el hecho de que esas variedades y mutaciones humanas son de una categoría diferente. La vida humana hemos de pensarla no sólo como naturaleza, sino principalmente como historia. El hombre es lo que ha hecho y lo que hace, es su historia. Podríamos distinguir entre los elementos constantes de lo humano, por una parte, y la esencial variedad y mutabilidad de la existencia humana en sus concreciones reales, es decir, en su realidad cultural-histórica, por otra parte.

Esas diferencias y esa plasticidad de las realidades humanas, tan certeramente puestas de manifiesto por Ortega y Gasset, han sido también subrayadas por el gran antropólogo Ashley Montagu<sup>24</sup>, quien dice: "En tanto que animal el hombre es de todos los seres vivos el más plástico, el más adaptable, el más educable. De hecho, el rasgo singular que por sí solo basta para distinguir al hombre de todos los demás animales es su carácter de educabilidad".

En parte, el hombre decide individualmente lo que va a hacer en su vida, o, lo que es lo mismo, lo que va a ser su existencia, puesto que tiene que decidirlo eligiendo en cada momento alguna de las posibilidades de las potencialidades que le ofrece su circunstancia, su contorno o su mundo. Sucede, empero, que, por otra parte, un gran número de seres humanos resultan modelados por la realidad colectiva circundante, hecho que es también una prueba de la plasticidad de lo humano, porque la realidad colectiva, el ambiente social que configura, es muy variado en los diversos lugares y es además cambiante.<sup>25</sup>

He pasado, primero, revista a las constantes humanas --biológicas, psíquicas, estructurales, de dignidad ética de la persona, etc. Después he mostrado las variedades y cambiantes en lo somático, en lo anímico, en lo vocacional, en el programa o argumento de la existencia de cada quien, en los diferentes tipos de conducta y sus respectivas valoraciones; en las distintas vocaciones, en cuanto a la unicidad empírica de los componentes de la persona; en cuanto a la unicidad del yo profundo. Y en lo que atañe al contenido o argumento de la existencia o biografía de cada ser humano.

Ahora bien, sucede que en ese ingente número de variedades, desde muy diferentes puntos de vista, no todas las desigualdades deben ser relevantes para el Derecho; no todas las diferencias deben producir efectos jurídicos.

Por el contrario, hay diferencias innegables, reales, efectivas, que el Derecho no debe reflejar. Esto es, personas muy desiguales desde varios puntos de vista deben ser tratadas por el Derecho de acuerdo con un principio de igualdad. Por otra parte, hay diferencias que deben necesariamente ser reflejadas en el Derecho. Y, tercero, hay diferencias que, ocasionalmente, para ciertas funciones, el Derecho debe tomar en cuenta, pero no, en cambio, para otras funciones o materias.

No es posible proceder aquí con un propósito exhaustivo a un ensayo de catálogo

gación de: a) desigualdades que el Derecho no debe tomar en consideración; b) desigualdades que el Derecho debe en todo caso reflejar; y c) desigualdades que en algunas materias deben tener repercusiones jurídicas. Me limitaré tan sólo a ofrecer algunos ejemplos de cada uno de esos varios tipos de desigualdades.

Empecemos con una de las diferencias biológicas más patentes e irrecusables, con la diferencia sexual entre mujeres y hombres. Ciertamente, desde luego, ha sido probado, demostrado y comprobado hasta la saciedad que tal diferencia entre mujeres y hombres no implica de ningún modo superioridad del sexo masculino sobre el femenino --más bien lo contrario, según recientes estudios muy serios, del femenino sobre el masculino<sup>26</sup>, por la antropología, la genética, la biología, la psicología, la sociología, la historia, y sobre todo por la filosofía ética social y jurídica ( en cuanto a ésta en lo que atañe a la dignidad de la persona, a los derechos básicos, / también a los derechos particulares en todas las ramas ). Pero aunque así sea, que en efecto así es, las diferencias anatómicas, fisiológicas, y de algunos caracteres psicológicos entre mujeres y hombres, son un hecho real, efectivo, innegable. Pues bien, sucede desde el ángulo de la estimativa o valoración jurídica, que el Derecho no debe tomar en cuenta tales diferencias reales; y lo que debe hacer es proclamar y garantizar la igualdad jurídica de mujeres y hombres. Y debe hacerlo así, no sólo el Derecho, sino también deben hacer lo mismo las normas de ética social, los usos y costumbres, y la educación. Las únicas diferencias jurídicas admisibles entre los sexos son aquéllas que el derecho laboral debe establecer en beneficio del sexo femenino, por ejemplo, en lo que atañe al período de vacaciones pagadas pre-alumbramiento y post-parto; y también la prohibición o limitación del trabajo nocturno para la mujer.

Desde el punto de vista religioso, claro es que tiene suma importancia la diferencia entre santos y pecadores contumaces y empedernidos. Pero, en cambio, tal diferencia no debe en los más mínimo reflejarse en el ámbito de lo jurídico.

Desde el ángulo de la moral, tiene ciertamente suma importancia la diferencia entre personas virtuosas y personas viciosas. Pero esa diferencia no puede reflejarse, no debe ser tenida en cuenta, por el Derecho. El Derecho atribuye efectos jurídicos a la diferencia entre ciudadanos cumplidores de la ley y sujetos delincuentes, pero no entre buenas y malas personas en el sentido estricto.

En gran número de materias, por regla general, pero con excepciones, el Derecho no debe atribuir efectos jurídicos a las diferencias entre sujetos de alta o baja estatura física, o entre inteligentes, geniales y tontos, o vanidosos y modestos, etc.

Pero si se trata, por ejemplo, de reclutar una fuerza de policía móvil, enérgica y ágil para reprimir motines, entonces es justo que el Derecho tome en consideración la fuerza y agilidad musculares, y un mínimo de información cultural sobre los derechos y deberes de los ciudadanos. Y si el problema consiste en nombrar funcionarios administrativos, o jueces, o catedráticos, o docentes de segunda enseñanza, o instructores de educación primaria, etc. entonces deberá el Derecho atribuir efectos decisivos a las dotes de inteligencia, de cultura, de vocación, y de actitudes especializadas.

En términos generales, por ejemplo, en materia de derechos civiles, el Derecho no debe distinguir entre pobres y ricos. Pero, por el contrario, debe establecer diferencias basadas en la posición económica por lo que atañe a las cargas fiscales.

La averiguación de si determinadas desigualdades deben ser relevantes en justicia para el Derecho, o no, es un problema que no puede ser resuelto en términos absolutos, generales y necesarios. Es un imperativo de estimativa jurídica aplicada el procurar que la situación posesoria de cada persona esté en armonía con los méritos que haya contraído mediante su trabajo; y los resultados de éste a tal respecto se deben tomar en consideración, no sólo el volumen cuantitativo de trabajo, sino también, y dando a ello má-

xima importancia, al valor cualitativo de los productos del trabajo, ateniéndose para ello a una escala de estimaciones correctas. No cabe duda que en esa escala el grado superior esta representando por las tareas espirituales ( científicas, artísticas, filosóficas, tecnológicas, etc. ), por las actividades empresariales privadas o públicas, creadoras de nuevas fuentes de riqueza, y por las directoras en el Estado, en los demás entes públicos y en las grandes instituciones sociales, industriales, etc.

Hay otras desigualdades reales que son fuente justa de desigualdades jurídicas, por ejemplo, la edad, especialmente la diferencia entre minoría y mayoría de edad. Otros ejemplos: la función de padre, la de madre, la de hijo, la de autoridad pública, etc. Y a cada una de esas funciones corresponde una esfera particular de "lo suyo" que es fuente de justificadas desigualdades jurídicas.

Así, en gran parte, el problema de la justicia, consiste en averiguar: cuáles son las igualdades entre los humanos que deben ser imperativamente relevantes para el Derecho ( así, la dignidad de la persona y los derechos básicos de ésta ); cuáles son las desigualdades reales que deben ser irrelevantes para el Derecho ( como la diferencia sexual, entre otras diferencias ya aludidas ); cuáles, cuándo, de qué manera, con qué alcance, y bajo qué condiciones, son las desigualdades que deben tener repercusión en el mundo del Derecho.

Así, cabría decir que el problema de la justicia, orientado por las correctas escalas de valoraciones de contenido, consiste en establecer el debido juego y la fundada distribución entre igualdades y desigualdades de los humanos, según los criterios de la estimativa o valoración jurídica.

Parece aquí oportuno referir el pensamiento del gran teólogo calvinista y el gran filósofo del Derecho, Emil Brunner<sup>27</sup>. Observa este gran pensador suizo que apenas

xima importancia, al valor cualitativo de los productos del trabajo, ateniéndose para ello a una escala de estimaciones correctas. No cabe duda que en esa escala el grado superior esta representando por las tareas espirituales ( científicas, artísticas, filosóficas, tecnológicas, etc. ), por las actividades empresariales privadas o públicas, creadoras de nuevas fuentes de riqueza, y por las directores en el Estado, en los demás entes públicos y en las grandes instituciones sociales, industriales, etc .

Hay otras desigualdades reales que son fuente justa de desigualdades jurídicas, por ejemplo, la edad, especialmente la diferencia entre minoría y mayoría de edad. Otros ejemplos: la función de padre, la de madre, la de hijo, la de autoridad pública, etc. Y a cada una de esas funciones corresponde una esfera particular de "lo suyo" que es fuente de justificadas desigualdades jurídicas.

Así, en gran parte, el problema de la justicia, consiste en averiguar: cuáles son las igualdades entre los humanos que deben ser imperativamente relevantes para el Derecho ( así, la dignidad de la persona y los derechos básicos de ésta ); cuáles son las desigualdades reales que deben ser irrelevantes para el Derecho ( como la diferencia sexual, entre otras diferencias ya aludidas ); cuáles, cuándo, de qué manera, con qué alcance, y bajo qué condiciones, son las desigualdades que deben tener repercusión en el mundo del Derecho.

Así, cabría decir que el problema de la justicia, orientado por las correctas escalas de valoraciones de contenido, consiste en establecer el debido juego y la fundada distribución entre igualdades y desigualdades de los humanos, según los criterios de la estimativa o valoración jurídica.

Parece aquí oportuno referir el pensamiento del gran teólogo calvinista y el gran filósofo del Derecho, Emil Brunner<sup>27</sup>. Observa este gran pensador suizo que apenas

en ningún otro tema hay una oposición tan tajante entre la Antigüedad precristiana y el pensamiento de la Edad Moderna, como en sus respectivas posiciones en cuanto al problema de la igualdad y la desigualdad. Para el hombre antiguo era la desigualdad la que se hallaba en primer plano. La desigualdad determinaba el lugar del individuo en el pueblo y en el Estado; el orden de la sociedad mostraba de modo superlativamente acentuado el sello de una estructura jerárquica, por no decir de una división en castas. El individuo era un miembro, que carecía de independencia dentro de esa estructura ordenada. Por el contrario, para el hombre moderno lo decisivo es la igualdad de los seres humanos. Los derechos del individuo como tal, los derechos iguales del ser humano en tanto que tal están asentados con firmeza; es más, tales derechos son... lo obvio, lo evidente; y, entonces, el problema consiste en hallar cómo, tomando tales derechos como base, pueda formarse un orden social, ... -Hay una igualdad originaria, primaria y fundamental de los hombres, y, por lo tanto una justicia, que atribuye a cada uno una dimensión igual en dignidad y derechos fundamentales -... El hombre no sólo se halla enraizado en la igualdad de todos, sino que también está aislado en la desigualdad. Frente a la igualdad en cuanto a la dignidad personal y derechos básicos, se halla la desigualdad de la especie y de la función. Ahora bien, esa desigualdad es vista, como el supuesto de la comunidad natural. Por virtud de esas desigualdades los hombres son referidos los unos a los otros recíprocamente: el uno necesita del otro, el otro necesita del uno; todos están dispuestos para el intercambio mutuo y la complementación recíproca. El individuo no es un todo en sí mismo autosuficiente, sino que, por el contrario, depende del prójimo. La vida humana debe ser un dar y tomar recíprocos.

Brunner advierte además que las diversidades individuales de todo género son precisamente la base de las comunidades y de las sociedades. Solamente allí donde hay diversidad es posible la comunidad. Sin diversidad puede haber ciertamente unidad, pero no

comunidad. La comunidad y la sociedad implican un recíproco tomar y dar; son intercambio y complementación. La diversidad individual es capacidad de complemento y, a la vez, necesidad de complemento.

Los hombres son radical y totalmente iguales en cuanto a la dignidad que a cada uno le corresponde como persona, es decir, como un sujeto que tiene fines propios a cumplir por sí mismo, esto es, que constituye lo que Kant llamó un fin en sí mismo o un autofin; y por virtud de que esos fines los debe cumplir libremente, por sí mismo. Esta es la igualdad de los hombres fundada en el orden de la Creación, o del Derecho Natural, igualdad sobre la cual se basan los derechos eternos e inalienables del hombre.

Pero en la misma Creación o en el mismo Derecho Natural tiene fundamento no sólo esa igualdad de todos los hombres --por virtud de la dignidad de la persona humana-- y también de la desigualdad en cuanto a las cualidades y a las funciones. Ambas --igualdad básica y desigualdades cualitativas y funcionales-- deben ser reconocidas del mismo modo; ambas determinan algo que corresponde a cada uno, algo que deberá ser tomado en consideración al distribuir los derechos y los deberes. La justicia exige el recíproco reconocimiento de eso que le corresponde a cada uno por virtud de sus derechos originarios y fundamentales; y, a la vez, sobre la base de la diversidad de calidades y de funciones.

Iguales son los hombres por su igual destino y por su igual dignidad; en virtud de lo cual, es igual el derecho de cada uno a ser reconocido como persona y, al mismo tiempo, a que se le reconozcan iguales los derechos básicos que dimanar de la dignidad de la persona.

Pero con esta igual dignidad se combinan una desigualdad en cuanto al modo y a la función; y esto no como algo accesorio y accidental, sino como algo que pertenece a su mismo destino. Por tal razón, a cada ser humano se le atribuye no sólo algo igual, sino

además, también algo desigual. Por tal razón, cada ser humano tiene según su peculiaridad una propia función y un propio servicio a la comunidad.

Pero claro que la dignidad del ser humano como persona precede a la comunidad, porque cada individuo tiene su propia misión, su propia destinación, su propia autonomía. La comunidad, para que quede justificada, debe ser una comunidad verdaderamente personal, esto es, compuesta por personas autónomas; y está justificada sólo cuando se compone de personas independientes, libres e individualmente responsables.

Tanto la igualdad como la desigualdad son esenciales; pero la igualdad que se funda sobre la dignidad es lo primario; mientras que las desigualdades por capacidad o por función en la comunidad son lo secundario.

La ley de la justicia se remite a un orden del ser, en virtud del cual, a cada persona se le asigna su campo propio, su ámbito de acción, su libertad y sus límites. Los hombres han sido creados iguales por lo que respecta a su dignidad. Pero, al mismo tiempo, han sido creados con caracteres diferenciales. Pues bien, de esas diferencias se siguen asimismo derechos respectivamente adecuados a ellos.

El orden justo presupone el reconocimiento de la igual dignidad de todos los humanos y de sus iguales derechos básicos; pero, al mismo tiempo, el orden justo presupone también la diversidad y la distribución, y, consiguientemente, la desigualdad de los beneficios y de las cargas, la desigualdad en las tareas y en las aportaciones, la desigualdad en las funciones, la desigualdad en las ventajas por virtud de los diversos méritos de cada quien.

#### 4.- Comprensión o contenido de los derechos de igualdad

Un estudio completo, de carácter estimativo, axiológico o valorador, sobre los derechos de igualdad requeriría una gran extensión. En efecto, después de establecidos los

principios fundamentales o directores, que he esbozado en la sección precedente de este capítulo, se habría que proceder a la consideración individual y pormenorizada de la igualdad en relación con cada uno de los derechos. Pero el desarrollo de tal análisis no es pertinente aquí; pues el examen sobre la justicia, la igualdad y la desigualdad en la presente obra, tiene tan sólo el propósito de suministrar los cimientos para la consideración del problema de Derecho Internacional y de Relaciones Internacionales en lo que atañe a la ayuda económica y técnica de los pueblos superdesarrollados a los pueblos subdesarrollados o en vía de desarrollo; y, así mismo, de la ayuda de la comunidad internacional a esos segundos países en alguna medida importantes infradesarrollados. Por eso no cabe dentro de las páginas del presente estudio una meditación detallada sobre todas las proyecciones de las igualdades y las desigualdades.

Sin embargo, parece que, después de haber expuesto los fundamentos y las pautas directrices en los temas sobre la justicia, la igualdad y la desigualdad, se diga algo sobre algunos de los tipos principales del derecho de igualdad, al nivel estimativo o axiológico, es decir, en el plano de iure condendo.

Así pues, me ocuparé, aunque de modo muy somero, de los siguientes puntos: de la igualdad ante el Derecho; de la no justificación de la plena igualdad material, pero de la justificación de un mínimo de condiciones para una existencia conforme a la dignidad humana; y de la igualdad de oportunidades.

##### 5.- Igualdad formal ante el Derecho

La igualdad ante el derecho significa por lo menos dos cosas: que haya reglas generales que incluyan a la totalidad de los seres humanos sometidos a la jurisdicción de ellas, o a clases diferenciadas de acuerdo con principios justificados; significa, además, la igualdad formal de toda persona ante la ley.

La idea de justicia implica, ante todo, la existencia de una ley. La ley es la que decide sobre el lugar que ocupa el hombre, sobre el papel que desempeña, sobre lo que le corresponde; y esto lo hace de un modo generalizado. La individualidad única, singular, entrañable, incanjeable, no se puede reflejar por el Derecho, antes bien, queda más acá o más allá de éste. En cambio, la ley es equiparante, generalizadora. La mera existencia de la ley implica ya una cierta dosis de igualdad, consistente en que todos serán tratados de acuerdo con lo determinado por la ley<sup>28</sup>.

La ley iguala los tiempos y las situaciones; e iguala también a los sujetos comprendidos dentro de ella.

Tanto es así, que Brunner considera que después del primer grado de la justicia del Derecho Positivo, o sea de la justicia estatal, primer grado que consiste en la mera existencia del Estado como un poder superior a los individuos, con unidad de mando coercitivo, que excluye la anarquía, el segundo grado de la justicia estatal --y podríamos decir que también de la internacional-- consiste en la existencia de leyes, según las cuales actúe el poder público.<sup>29</sup> Incluso el déspota no puede regir a la larga, a menos que transforme el dictado caprichoso de su voluntad en una ley de validez general. Desde el momento en que haya una ley, todos y cada uno están sometidos a esa misma ley. La ley por el mero hecho de su existencia produce una cierta igualdad. Y la igualdad es un elemento decisivo de la justicia. La mera constancia de una regulación legal es ya por sí misma un triunfo del espíritu sobre la brutalidad material del capricho y de la arbitrariedad. Cuando hay ley, hay algo que vale, rige, algo a lo cual uno puede atenerse, y que liga a todos por igual. Claro que con eso no basta. Por el contrario, hay un tercer grado de justicia que consiste en que las leyes sean justas; y un cuarto grado, que es el requisito de que las leyes tengan un origen democrático. Pero aquí lo que importa es subrayar aquel segundo grado, es decir,

la existencia de leyes<sup>30</sup>.

Por otra parte, la igualdad jurídica formal se extiende en el sentido de que todos los seres humanos son iguales ante la ley, y, por consiguiente, ante los tribunales y las autoridades administrativas. Es decir, que no se deben hacer distinciones injustificadas, como serían aquéllas a pretexto de raza, color, sexo, creencia religiosa, propiedad o posición económica, opinión política o sobre cualquiera otra materia, origen nacional, etc.<sup>31</sup>

Aquí se trata de la igualdad formal ante el Derecho; y no de la igualdad material, ni en cuanto a riqueza, ni en cuanto a los derechos concretos y particulares fundados en méritos con relevancia jurídica. Este punto lo expone muy brillantemente Angel Osorio<sup>32</sup>, de la siguiente manera. "Evidentemente... si para cierto puesto militar o político se reclama estatura mínima de un metro setenta centímetros, los que no la alcancen no podrán aspirar al puesto, pero todos los que la tengan serán iguales; si se exige un título facultativo para el ejercicio de una profesión, los que no lo posean no podrán pretender practicarla, pero todos los que lo adquieran serán iguales. Quiérese decir con esto, que una cosa es la igualdad y otra muy diferente las condiciones. La ley puede señalar éstas como juzgue oportuno y justo, y claro está, que con sólo señalarlas, admita a unas personas y repele a otras. Lo que se quiere decir es que, entre las personas que reúnan las condiciones señaladas, no se podrán establecer distinciones por ninguno de los siguientes motivos: religión; nacionalidad ( con la excepción de los derechos políticos ); opinión política; riqueza; y otras circunstancias que resulten inadecuadas o impertinentes". Precisamente una de las interpretaciones que se da al simbolismo de que la figura de la justicia aparezca con una venda en los ojos<sup>33</sup>, consiste en la expresión del imperativo de que la justicia no debe tomar en cuenta diferencias de riqueza, de poder, de influencia, etc.; en suma, de que debe ser imparcial.

Dice Maritain que la igualdad de todos ante la ley requiere la existencia de un poder judicial independiente, que asegure a cada uno el derecho de apelar a la ley y de no ser reprimido nada más que por ésta y sólo en el caso en que la haya infringido; y requiere, además, que no se produzca ninguna discriminación ilegal o injustificada en el ejercicio de los derechos que a todos corresponden<sup>34</sup>.

En la historia de las declaraciones de los derechos básicos del hombre, encontramos testimonios de la suma importancia, atribuida a la igualdad formal de todos ante la ley, con hincapié especial en la imparcialidad de la administración de justicia. Así por ejemplo, en el artículo XXX de la Constitución de Maryland, (1776), en el artículo XXIX de la Constitución de Massachusetts, (1780), etc. La Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano francesa, de 1789, en su artículo primero proclamó: "Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos. Las distinciones sociales no pueden fundarse nada más que sobre razones de utilidad común." La segunda Declaración francesa, de 1793, en su artículo primero dijo: "Los derechos del hombre en sociedad son la igualdad, la libertad, la seguridad, la propiedad, la garantía social y la resistencia a la opresión. -La igualdad consiste en que cada uno pueda disfrutar los mismo derechos ..."

El Acta Constitucional francesa, del 24 de junio de 1793, en el párrafo 3o. del artículo primero reza: "todos los hombres son iguales por la naturaleza y ante la ley, La Constitución de la República Francesa del 22 de agosto de 1795 en su artículo 3o. declara que: "La igualdad consiste en que la ley debe ser la misma para todos, sea que ella proteja, sea que ella castigue. - La igualdad no admite ninguna distinción de nacimiento ni tampoco ninguna herencia de poderes." Basten estas citas, entre el sinnúmero de otras de textos constitucionales del siglo XIX y del siglo XX, que podrían ser presentadas<sup>35</sup>.

Una de las mejores expresiones del principio de paridad formal ante la ley,

es la del artículo 7o. de la Declaración Universal de Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 10 de diciembre de 1948. Su texto dice: "Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación." De la lectura de las actas de las deliberaciones de la Comisión de Derechos Humanos y de la Tercera Comisión del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, se desprende que en el ánimo de la mayoría de quienes intervinieron en el proceso de elaboración de este texto, predominó, sobre todo, el propósito de establecer la norma de una igual protección ante la ley en el disfrute de los derechos básicos del ser humano. Así, se hizo constar, con general asentimiento, que las autoridades públicas y los jueces están sometidos, lo mismo que los particulares, al imperio del Derecho. También se acentuó, durante las deliberaciones, muy vigorosamente, que la paridad formal ante la ley significa que ésta no debe tomar en consideración diferencias de riqueza, de rango social, de cargos públicos; y que, por tanto, todos tienen derecho a una igual protección de la ley, sin discriminación de ninguna especie.

Claro, que como indiqué ya antes, la paridad jurídica ante la ley no excluye que el orden jurídico tome en cuenta diferencias en cuanto a capacidad, en cuanto a mérito, en cuanto a esfuerzo de trabajo y en cuanto a la calidad de las obras. Lo que exige el principio de la paridad jurídica formal es que las desigualdades, por lo que atañe a beneficios sociales, posición social y económica, honores, funciones de mando, etc., no se deban a causas extrínsecas artificiales e injustas; que no se deban tampoco a la coerción, a privilegios tradicionales, a prerrogativas injustificadas, a engaños, a prácticas viciosas o al abuso de la debilidad de los demás.

Además, uno de los sentidos implícitos de la paridad ante la ley consiste en la

igualdad inicial que debe existir para las personas que participen en una relación jurídica. Es así, porque, por debajo de la pluralidad de individuos y de las diferencias entre ellos, existe la esencial igualdad de todos, fundada en el reconocimiento de la igual dignidad de ellos. De esto se sigue la necesidad normativa de una misma medida para todas las personas, así como también de límites iguales para cada una de las partes ( fundados éstos, sobre el principio de la coexistencia y compatibilidad de los derechos de cada uno con los derechos de los demás ).

El segundo aserto del aquí comentado artículo 7o. de la Declaración Universal expresa: "Todos... tienen sin distinción, derecho a igual protección de la ley." Tal vez a primera vista, comparando esta afirmación con la primera contenida en el artículo que aquí expongo, de que todos son iguales ante la ley, pueda parecer redundante, por estimar que estas palabras son lo suficientemente comprensivas para contener también la idea expresada en la segunda frase. No obstante, esa segunda frase tiene perfecto sentido; y hay importantes razones para que esta idea de la igual protección de la ley figure aquí manifestada de un modo expreso. Recuérdese que el orden jurídico suele clasificarse en Derecho Substantivo --que abarca las normas para el comportamiento en todos los órdenes, por ejemplo, Derecho privado, Derecho penal, Regulaciones administrativas, etc.-- y Derecho adjetivo o procesal, que comprende las reglas para la individualización de las normas genéricas substantivas por los órganos jurisdiccionales. La clasificación de adjetivo podría, quizá, inducir a creer, como a veces ha sucedido indebidamente e injustificadamente, que el Derecho procesal tiene una importancia sólo secundaria. Tal creencia sería un disparate, porque las cosas no son así. Por el contrario, es precisamente en el proceso donde el Derecho adquiere su máxima actualidad y su plenitud. Y todavía debe añadirse algo más: cabe decir, con razón, como afirma el admirable y eminente Doctor Luis Recaséns Siches

que hay y debe haber Derecho substantivo, porque éste es necesario como norma o pauta para poder dictar sentencias judiciales y resoluciones administrativas. Una de las dimensiones esenciales de lo jurídico --la impositividad inexorable o coercitividad-- obtiene su máxima expresión en la decisión singular ejecutoria. De poco serviría que hubiese correctísimas normas de Derecho substantivo, si no existiesen mecanismos procesales, adecuados para garantizar la efectividad del cumplimiento del Derecho substantivo. Una norma de Derecho substantivo que no tuviese asegurada la posibilidad de su individualización, mediante un mecanismo procesal constituiría hasta cierto punto, una norma mutilada, o incluso fracasada<sup>36</sup>.

Así pues, no basta con que las normas substantivas encarnen el principio de igualdad ante la ley. Es necesario, además, que los mecanismos procesales otorguen a todas las personas la igual protección de la ley. Ciertamente que esa igualdad ante los órganos jurisdiccionales es una proyección especial del principio genérico de igualdad ante la ley. Pero esa proyección específica constituye precisamente la última meta cuya realización se trata de asegurar; constituye el resultado que se persigue. Porque, en fin de cuentas, la efectiva igualdad ante la ley dependerá del hecho de que realmente haya además una igual protección jurisdiccional para todas las personas.

Se debe subrayar también que: la frase comentada no habla solamente de una igual protección de la ley. Contiene además las palabras "sin distinción". Con estas palabras se intenta expresar, todavía de modo más enfático, esa norma de igual protección. Cualquiera de los odiosos pretextos de discriminación, previstos y condenados en el artículo 2 de la Declaración Universal --raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política, opiniones de otra clase, origen nacional u origen social, propiedad, nacimiento, o cualquiera otra condición-- son injustos<sup>37</sup>.

Ahora bien, ningún acto de discriminación es más grave ni más monstruoso que

aquél que se produzca en la individualización del Derecho, especialmente por los tribunales de justicia, o por otros órganos jurisdiccionales.

Ya recordé antes, en la misma sección del presente trabajo, que en el símbolo plástico mediante el cual suele representarse la administración de justicia, ésta aparece con los ojos vendados, vendados para no dejarse influir por ningún hecho concreto de poder, prestigio, riqueza, simpatía, afecto; vendados, para no percibir ninguna de las diferencias puramente individuales que deban ser irrelevantes para el Derecho, y para percibir tan sólo desde un punto de vista objetivo e imparcial las situaciones jurídicas, tal y como éstas aparecen reguladas. El artículo 7 todavía contiene una reforzada especificación del principio proclamado por la segunda frase: la especificación de que no sólo todos tiene derecho, sin distinción, a una igual protección de la ley, sino que, además tienen especialmente derecho a ser protegidos contra toda discriminación de donde quiera que ésta provenga.

Es decir: no sólo el Derecho no debe discriminar, ni debe tampoco ser individualizado con discriminaciones, sino que además debe proteger a todas las personas contra cualquier forma de indebida discriminación. Y esa protección debe ser igual para todos. Claro que aquí se emplea la palabra discriminación en el sentido de distinción injusta y odiosa en indebido detrimento de una persona. Pues es obvio, según expuse ya, que en el ámbito jurídico hay y debe haber distinciones que están perfectamente justificadas, por ejemplo: entre mayores y menores de edad; entre varones y mujeres, sólo en cuanto a los beneficios otorgados a la maternidad y a específicas protecciones de las primeras en el campo laboral; entre personas en el uso normal de sus facultades mentales y dementes; entre ciudadanos cumplidores de la ley y delincuentes; diferencias en cuanto a méritos en servicios públicos; etc. Todas esas distinciones y otras análogas son perfectamente justas.

La discriminación que se condena, y que se trata de evitar, es la discriminación injusta y odiosa por pretextos que jamás deben constituir base para establecer distinciones jurídicas, pretextos ejemplificados en el artículo 2 de la Declaración Universal, a los cuales acabo ya de referirme <sup>38</sup>.

Parece oportuno recordar aquí que el artículo 28 de la Declaración Universal dice: "Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos".

Por de pronto, aquí y ahora, y a los efectos del tema central del presente estudio, importa subrayar, que el artículo 28 no se refiere solo al orden jurídico estatal, antes bien menciona expresamente el orden jurídico internacional.

Me pareció oportuno recordar en este momento dicho artículo 28. Pero el propósito que movió a su elaboración no fue tanto un mayor refuerzo al principio de la paridad formal ante la ley, antes bien mucho más, y principalmente, la intención de dotar de eficacia a los llamados derechos sociales, económicos y educacionales, ámbito precisamente dentro de el cual cae, sobre todo con proyección internacional, el tema de la ayuda a los pueblos subdesarrollados.

Cierto que el texto de dicho artículo 28 se refiere a todos los derechos y todas las libertades proclamados en la Declaración. Pero el análisis de las deliberaciones, en el proceso de redacción de este artículo, pone de manifiesto que el designio principal que se tuvo a la vista fue precisamente la efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales. Tanto es así, que las primeras propuestas sobre este artículo surgieron en ocasión de los debates sobre dichos derechos sociales.

6.- No se pide igualdad material

En realidad no sería preciso insistir sobre el punto que enuncia este epígrafe. Después de todo lo expresado ya, resulta obvio que la igualdad en cuanto a dignidad personal y derechos fundamentales del ser humano y la paridad ante la ley no implican ni exigen una igualación material en cuanto a los derechos adquiridos y por adquirir, es decir, en cuanto a la situación social y a la económica. Ya puse de manifiesto cuán patentes son las grandes diferencias que entre los seres humanos existen por sus varias aptitudes o capacidades, por sus vocaciones, por sus méritos y sus deméritos, por sus diversas dedicaciones y tenecidades en el trabajo, por los resultados de éste.

Igualar a los hombres en un mismo nivel y en una uniformidad de vida sería superlativa injusticia, y una necesidad. Por encima de la igualdad de derechos fundamentales y de la paridad jurídica ante la ley, es necesario que el ordenamiento jurídico abra el camino para que las diferencias en cuanto a capacidad, en cuanto a esfuerzo de trabajo, y en cuanto a la calidad de las obras, obtengan su reconocimiento o su transcripción proporcionalmente en las ventajas sociales correspondientes que el Derecho debe otorgar a cada persona.

Y ya razoné que el principio de igualdad jurídica exige que las desigualdades en cuanto a beneficios sociales, posición económica, poder, honores, etc., no se deban a privilegios tradicionales, a prerrogativas injustificadas, a engaños, a prácticas viciosas o al abuso de la debilidad de los demás.

Pero, en cambio, se admite y justifica que haya desigualdades jurídicas que traduzcan proporcionalmente el respectivo valor de las diversas aptitudes y el volumen así como la calidad del esfuerzo desarrollado.

Así, el derecho debe tener en cuenta aquellas diferencias que se eleven por encima del plano radical de paridad y que representen méritos contraídos por la persona,

como substrato de valores relevantes para un buen orden jurídico.

O, dicho con otras palabras: las desigualdades humanas que deben ser tomadas en cuenta son las que implican diversas concreciones de la libertad individual, esto es, las varias situaciones externas e internas en que esa libertad puede darse. El Derecho debe adscribir consecuencias jurídicas a esas desigualdades; pero solamente a ellas. Si el ordenamiento jurídico debe hacerse cargo de esas diferencias, es precisamente porque debe tratar a todas con igual proporción; es decir, mensurar sus desigualdades con la misma vara de medir. Debe tratar de modo desigual a los desiguales, con lo cual cumple las exigencias de la igualdad.<sup>39</sup>

#### 7.- Mínimum de condiciones para una existencia conforme a la dignidad humana

Si bien, según expuse ya, a nadie sensatamente se le ha ocurrido defender en serio que deba haber una igualdad material, esto es, económica y social, entre todos los seres humanos, en cambio, sí ha ido abriendo camino en el siglo XX, sobre todo a partir de la Constitución Mexicana de 1917, y, todavía mucho más, después de terminada la Segunda Guerra Mundial, la muy justificada norma de que todo ser humano tiene derecho, por lo menos, a un nivel de vida suficiente y decoroso.

Este es el pensamiento que cristalizó en el artículo 25 de la Declaración Universal, cuyo texto reza: "1.- Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y, en especial, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.-...".

Todos los derechos sociales, enumerados en ese texto, son considerados como propios de la persona, en tanto que ser humano integrante de la colectividad, e independientemente, aunque sólo hasta cierto punto, de sus relaciones con respecto al individuo.

Pero no cabe duda de que algunas dimensiones de tales derechos guardan nexos con el trabajo, porque el modo más habitual de asegurar el derecho a un nivel de vida adecuado es la remuneración, directa o indirecta, que se obtenga por el trabajo; porque el derecho al seguro en caso de desempleo se relaciona con el derecho al trabajo y con el derecho a la protección contra el desempleo; y porque los demás derechos a otras modalidades del seguro social guardan también alguna relación, más o menos próxima, con las situaciones laborales.

No obstante, los derechos enumerados en ese texto parecen tener una substantividad independiente, por lo menos en alguna medida, de las relaciones del trabajo. El ser humano, en tanto es miembro de la sociedad, pura y simplemente por su calidad de humano, tiene derecho a un nivel de vida adecuado.

Además, algunas de las condiciones enumeradas en la primera frase de este artículo, si bien pueden darse dentro de la esfera del trabajo, se dan también fuera de tal ámbito. Así, por ejemplo, las condiciones para la salud; pues, aunque la higiene se debe realizar también en el trabajo, los principales aspectos de la higiene pública se dan más allá e independientemente de éste. Por ejemplo: aseguramiento de aguas potables; saneamiento de comarcas insalubres; inspección sanitaria de alimentos; prohibición del tráfico de narcóticos y enervantes; sistema de drenaje que elimine focos de infección; medidas preventivas de contagio; lucha contra agentes patógenos; recogida de basuras; vacunas; y tantas otras medidas higiénicas que son servicios sociales en pro de la salud, a todo lo cual tiene el hombre derecho; y lo que importa subrayar aquí de modo especial, es que tal derecho lo poseen en condiciones de igualdad todos los seres humanos indistintamente.

Por otra parte, los puntos expresados en este artículo 25, que pueden tener y tienen habitualmente nexo directo con el trabajo, poseen también otras dimensiones.

Así, la consecución del alimento necesario depende de la remuneración por el trabajo o de subsidios proporcionados por el seguro social; pero depende también de servicios sociales establecidos y garantizados por el Derecho Administrativo, que hagan posible la obtención de los alimentos necesarios --por ejemplo, transportes, distribución, etc. Y algo análogo puede decirse con respecto al vestido y a la vivienda; así como también en lo que atañe a la asistencia médica; pues para que ésta funcione, precisa que haya hospitales, médicos, medicinas, etc., al alcance de quienes lo necesiten<sup>40</sup>.

Así pues, todos los hombres no pueden ser iguales desde el punto de vista material: económico, social, de poder, de distinciones y honores, de ventajas, etc. Pero debe evitarse a toda costa que cualquier hombre caiga en un nivel de existencia infrahumana: que carezca de lo absolutamente indispensable para subsistir, para defender su salud, para afrontar los efectos de desgracias y accidentes, cuyo peso no sería justo que soportase individualmente.

Sucede empero que esos principios, del todo justificados, no constituyen fácilmente la base para la configuración de derechos subjetivos de los individuos, que puedan hacerse valer directamente a través de un órgano jurisdiccional. Los servicios que integran el objeto de este derecho pueden ser suministrados directamente por el Estado, por otros entes públicos dependientes de éste (por ejemplo, el municipio), por corporaciones públicas descentralizadas (como el Instituto Mexicano del Seguro Social), por entes sociales autónomos, o por virtud de la iniciativa individual. Pero también, y conviene subrayarlo vigorosamente aquí, por la comunidad internacional. Recuérdense las múltiples, variadas y eficaces labores que las Naciones Unidas aportan en estos campos.

"Claro que el nivel de vida adecuado", por desgracia tiene que ser interpretado con gran elasticidad. Pues, hoy por hoy, contemplando la situación presente de los

varios pueblos del mundo, nos encontramos con que esas palabras no pueden significar lo mismo en todas las zonas de la tierra. Pues hay regiones pobres, cuyos habitantes sufren terribles escaseces, subdesarrolladas desde el punto de vista económico y técnico. Pero precisamente tales realidades desventuradas son las que plantean el tema del que me ocupo en la presente obra, y que plantearé de modo frontal en el capítulo segundo.

Cabalmente la existencia de un grado de subdesarrollo económico y técnico en muchos pueblos es lo que plantea el dramático problema del deber de ayuda a tales pueblos para su mejor desenvolvimiento; y que plantea también las cuestiones de a quiénes correspondan tales deberes de auxilio.

#### 8. - La Igualdad de oportunidades

Ya quedó claro que la igualdad material de todos los seres humanos no sólo sería injusta, sino que, además, constituiría una diametral contradicción a la naturaleza del hombre. Precisamente, esto último es una de las razones por las cuales la igualdad material debe ser repudiada como injusta.

En cambio, los más destacados filósofos contemporáneos de la Sociedad, la Política y el Derecho, insisten enérgicamente en que se debe suministrar, en la máxima medida posible, la igualdad de oportunidades. Sin duda la exigencia de justicia demanda igualdad de oportunidades. Sin embargo, hoy en día, no resulta fácil asegurar una entera y plena igualdad de oportunidades. Pero, en todo caso, se debe hacer hincapié en el deber de esforzarse en la aportación, en la mayor medida posible, de oportunidades parejas o por lo menos equivalentes.

No se demanda que todos los participantes en una competencia de carreras deban guardar el mismo paso y llegar juntos a la meta. Eso sería la insensatez de la pretensión a la igualdad material. Lo que se exige es otra cosa, a saber: que todos los participan-

los arranquen a un mismo tiempo y que ninguno pueda echar fuera de la pista a un rival a golpes y codazos. Según sus diferentes capacidades, también según las diversas dosis de esfuerzo, que cada uno de los participantes aporte, y asimismo según azares favorables o desfavorables --que, éstos por desgracia no pueden ser totalmente eliminados-- unas personas alcanzarán la meta antes que otras, y no pocas se quedarán a mitad del camino o a menos de la mitad.<sup>41</sup>

La norma de igualdad de oportunidades se propone evitar que nadie, con capacidad, dedicación y esfuerzo, quede frustrado porque desajustes sociales no le ofrezcan las mismas posibilidades que otros tienen.

Adviértase que mientras existan tremendos desniveles, de situación material o social, que a muchos les impiden posibilidades de educación para desenvolver su vocación y aptitudes, existe una monstruosa situación de injusticia. No hay tampoco igualdad de oportunidades para quien se encuentre bajo el peso de la miseria. Tampoco hay igualdad de oportunidades, cuando una de las partes contratantes, no se halla en condiciones de libertad efectiva, por no poder resistir lo mismo que la otra parte o por no poder deshacer los manejos de ésta en los que ella abusa de su posición de prepotencia.

Atinadamente observa Carlos Aguilar Pérez del Valle<sup>42</sup> que "hoy por hoy, los dos medios principales que, entre otros, pueden contribuir más eficazmente a acercarse al desideratum de la igualdad de oportunidades --desideratum, que en su plenitud es difícil, si es que no imposible-- son : A) Iguales facilidades de educación en todos los órdenes, condicionadas sólo por la aptitud y la dedicación.- B) Facilidades de financiamiento de todos los inventos, las mejoras, las innovaciones, etc., que lo merezcan, cuando su autor carece de medios económicos propios para llevar a la práctica sus iniciativas."

En cuanto a la educación, se debería añadir lo siguiente. La educación media así como la superior, deben estar al alcance de quien quiera que posea talento y la apli-

cación indispensable. Pero, en cambio, la educación primaria o básica debe ser universal y obligatoria, y, desde luego, también gratuita. Este es un principio establecido hoy en la mayoría de las constituciones políticas vigentes en el mundo.

El alcance, no sólo larguísimo sino decisivo de la igualdad de oportunidades se ilumina con clarísima luz, al darnos cuante de que en gran parte el subdesarrollo de muchos pueblos se debe a que a éstos les fueron negadas por los poderosos las indispensables oportunidades para desenvolverse.

#### 9.- Diferencia entre Justicia y Caridad

Las relaciones interhumanas pueden ser enfocadas e inspiradas desde dos puntos de vista diferentes: desde el ángulo del amor, de la caridad, de la charitas; o desde el ángulo de la justicia.

No cabe duda de que esos dos enfoques y respectivas inspiraciones no tienen el mismo rango en la escala de los valores. Por el contrario, obviamente el punto de vista y la directriz de la caridad, del amor, tiene una jerarquía mucho más alta que la regulación de la justicia<sup>43</sup>.

Pero sucede que el criterio superior, el del amor o la charitas, aunque tenga inspiración y justificación intelectuales, de facto se nutre y se mantiene emocionalmente, por virtud de un sentimiento, seguramente del más noble de todos los sentimientos. Ahora bien, la presencia real de un sentimiento no puede ser asegurada, no puede ser garantizada. Precisamente por eso, existe el Derecho, al servicio de la justicia e inspirado por ésta, para cuando falte el amor.

Un ejemplo de cómo el punto de vista de la justicia, por lo tanto el jurídico, funciona como sustituto del amor cuando éste sentimiento falta, o cuando habiendo existido antes desaparece después, sería el del matrimonio. Así, el mundialmente reconocido

iusfilósofo Doctor Luis Recaséns Siches dice:<sup>44</sup> "Aparte y sin perjuicio del hecho de que el matrimonio, pósito que conduce a la constitución futura de la familia, constituye junto con ésta, el caso por excelencia de una formación social suscitada por la naturaleza, el matrimonio tiene normal y habitualmente su origen en el amor. - Ahora bien, el amor es un sentimiento, el más noble y elevado de todos los sentimientos, con una raíz en la hondura de la intimidad. Por el contrario, el Derecho es norma predominantemente externa, dotado de impositividad inexorable --detrás de toda norma jurídica hay siempre esencialmente la amenaza de la fuerza-- que considera sus sujetos no en su individualidad entrañable y única, antes bien, como representativos de categorías funcionales, de papeles colectivos, de roles genéricos. Así pues, de pronto se antoja a uno que la intervención del Derecho --instrumento muy noble, desde luego, pero vasto, tosco, relativamente mecánico-- en el amor constituye algo así como una profanación de ese sentimiento, el más fino y exquisitamente espiritual...-Entonces, siendo las cosas de este modo ¿cuál puede ser la razón en cuya virtud el Derecho se meta a profanar con su regulación una esfera tan íntima y delicada del alma humana? -. Quiero advertir de antemano que nada de lo que he dicho ni de lo que voy a decir significa de ninguna manera argumento alguno contra el matrimonio como institución jurídica. Por el contrario, estoy firmísimamente convencido...de la necesidad de que el matrimonio sea regulado jurídicamente. He planteado este problema en la forma en que acabo de hacerlo, que tal vez pueda haber parecido escandalosa, precisamente para aportar las muy justificadas razones por las cuales ineludiblemente el Derecho debe ponerse en sus manos, aunque toscas, en esta esfera".

"...¿Por qué el Derecho se pone a regular la unión de una mujer con un hombre, que es una realidad, la cual, en la mayor parte de los casos, habitualmente, se ha originado en un sentimiento, y ciertamente en un sentimiento elevado, íntimo, intrínseca-

mente individual y personalísimo?..." "El propósito del Derecho al regular el matrimonio no radica en la contemplación de éste en tanto que puramente tal, y nada más, sino que, por el contrario, se funda en los efectos que presumible y normalmente habrá de producir: el nacimiento de la prole. Es para proteger a la prole, para garantizar la manutención de ésta, para asegurar la buena educación de la misma, por lo cual y para lo cual el orden jurídico regula el matrimonio... Claro es que, por otra parte, la normación de la estructura de la familia coloca a los cónyuges en una posición especial, la cual, en el caso de que el amor naufrague, hace aconsejable imponer deberes y conferir derechos recíprocos a ambos esposos. Dije que tales deberes y tales derechos son establecidos, pensando precisamente en la situación aciaga de que el amor entre los cónyuges llegue a desaparecer. Porque normalmente no se tiene noticia de esposos que, para regir sus relaciones recíprocas, lo hagan aprendiendo los artículos pertinentes del Código Civil. Claro que esos artículos están ahí, en el código, instituyendo deberes y concediendo derechos. Pero tales artículos entran, por así decirlo, en actividad, sólo cuando las cosas empiezan a ir mal en el matrimonio. Entonces, justificadamente, el Derecho ha considerado oportuno defender a ella frente a él, o defender a él frente a ella, cuando la armonía matrimonial se haya roto. Así pues, la institución jurídica del matrimonio está archijustificada. Pero sigue siendo verdad la afirmación, que me atrevería a hacer, de que la institución jurídica del matrimonio, en tanto que jurídica, nada tiene que ver con el amor. Tiene que ver con la protección debida a los hijos; y tienen que ver con la protección debida a los cónyuges, al uno respecto del otro, en caso de que el amor haya desaparecido y no pueda ser restaurado; o cuando se hayan producido rozamientos conflictivos, que sólo pueden ser resueltos satisfactoriamente por el imperio de la ley."

El iusfilósofo polaco de comienzos del presente siglo Petrazycki esbozó certe-

ramente la diferencia entre el deber jurídico y la obligación moral de caridad. "En ciertos casos la conciencia ética, aquello a lo cual nos consideramos obligados parecemos como algo que pertenece a otro, como algo que le debemos, como algo que él puede exigirnos . . .; como algo que es suyo . . . En otros casos de la conciencia ética, (como, por ejemplo, si nos sentimos obligados a ayudar a una persona necesitada), aquello a lo cual nos consideramos obligados no parece consistir en algo que debamos al otro sujeto como suyo propio de él. Cualquier protección o demanda del otro sujeto aparecería inadecuada y carente de fundamento . . .; pues no se trata de suministrarle a él algo que se le deba, ni significa que él obtenga lo que es suyo, sino que consiste meramente en otorgarle un bien por virtud de una decisión que depende tan sólo de nuestra buena voluntad."<sup>45</sup>

El gran teólogo calvinista Brunner<sup>46</sup> dice que la justicia atribuye, reconoce, a cada sujeto lo que le es propio, lo suyo, dentro del orden que ella establece. Por el contrario, el amor no pregunta por ninguna ley, no mira al hombre como miembro de un orden pre-establecido, sino que lo considera en la libertad de la caridad, la cual le regala graciosamente lo que no le pertenece en virtud de un previo imperativo.

Un eminente iusfilósofo francés de nuestros días, León Husson<sup>47</sup>, coincide con estas diferencias entre justicia y caridad, si bien, por otra parte establece algunos nexos entre ambas. Ciertamente, dice, que la justicia y la caridad son ideas muy diferentes. Sin embargo, la justicia no se explica plenamente sin pensar en alguna medida en la caridad; y, en última instancia, la justicia halla un fundamento inquebrantable en la caridad, por lo menos en cuanto a su efectiva realización. En verdad la justicia se distingue netamente de la caridad, porque la justicia apunta a establecer un repatto, mientras que la caridad, por el contrario, tiende a la comunidad. Sin embargo, a pesar de esta diferencia indudable, la justicia es a la vez un corolario y una condición de la caridad. La justicia trata a los hombres

como seres irreductibles los unos a los otros, cada uno de los cuales posee lo suyo propio, y cuyos intereses están en concurrencia, por lo cual debe producirse un ajuste entre ellos. La justicia implica la idea de alteridad. Así pues, la justicia por sí misma puede crear tan sólo un orden exterior, mensurable desde el punto de vista cuantitativo, que consagra y consolida los egoísmos. Por el contrario, la caridad aspira a la unión, incluso a la unidad; y, por ello, establece entre los hombres un vínculo espiritual que suprime o disminuye todas las barreras entre ellos. Pero se trata de individuos distintos, sometidos a buscar su subsistencia y las condiciones para su desarrollo en bienes materiales cuyo uso implica la apropiación de ellos. Por eso, no pueden realizar entre ellos una cooperación, sino en la medida en que comiencen por establecer entre sus intereses particulares un equilibrio que elimine las divisiones, que asegure a todos una parte de bienes, y que fije a cada uno su papel en la acción común. Así pues, la caridad puede establecerse tan sólo sobre una base de justicia. Sin embargo, por otra parte, un equilibrio tal puede ser impuesto estrictamente tan sólo a seres que aspiren a una cooperación, e incluso a una comunión, o que por lo menos tengan esa vocación. Pues el ajuste de los intereses puede establecerse, bastante bien, por la subordinación de los unos a los otros; pero cobra la forma de la igualdad sólo en la medida en que los seres humanos adquieran conciencia de su unidad.

El no menos famoso filósofo belga, el Abate Leclercq<sup>48</sup>, considera que el valor esencial de la caridad radica en la buena intención, en el amor efectivo; y dice que esto es lo que pensaba San Pablo cuando escribía en un texto famoso: "aunque yo distribuya todos mis bienes para la alimentación de los pobres, aunque entregue mi cuerpo a las llamas, si no tengo caridad, todo esto no me sirve de nada".<sup>49</sup> Esto es, la caridad tiene una raíz subjetiva en el amor genuino. En cambio, los problemas de justicia se refieren a la organización social objetiva.

El ilustre filósofo austríaco, también de orientación neotomista, Messner,<sup>50</sup> aporta su contribución a la diferencia entre amor y caridad, por una parte, y justicia por

otra. El orden jurídico es tan sólo una parte del orden social prescrito al hombre por su naturaleza. El principio básico del orden social es el amor al prójimo, deber fundamental del hombre respecto de sus semejantes; por razón de la unidad de la naturaleza humana, por razón de la semejanza de los fines esenciales del hombre, por razón de la comunidad de su meta en Dios. En cambio, la justicia constituye la medida mínima de la conducta ética en sociedad. Claro que esa misma está requerida también por el amor al prójimo; pero los deberes del amor van mucho más allá que los límites de la justicia. Pero cuando hay que cumplir deberes de justicia y deberes de amor al prójimo, los primeros tienen preferencia sobre los segundos y no deben ser suplantados por éstos. Con razón los trabajadores cuando exigen sus derechos, no admiten ser tratados desde un punto de vista de caridad o beneficencia. Por otra parte, en virtud de su propia índole, los derechos tienen un efecto separador, puesto que delimitan lo mío de lo tuyo. El amor tiene que zanjar esas líneas de separación. Los deberes de justicia se extienden sólo a la conducta externa; mientras que el amor al prójimo debe efectuar aquel íntimo estado de ánimo que constituye la más vigorosa fuerza motriz para el cumplimiento voluntario, espontáneo y cordial, de las exigencias de justicia.

Ahora bien, y este punto tiene una especial relevancia para el tema medular del presente estudio, Messner se refiere también a un tercer concepto: al concepto de amor social<sup>51</sup>, que parece hallarse, por así decirlo, entre la justicia y la caridad. El amor social, que desde luego tiene su raíz en el amor al prójimo, es el cuidado o la preocupación acerca de la comunidad y del bien de ésta en la conducta recíproca de los individuos y de los grupos sociales. El amor social requiere, ante todo, el sentido de comunidad. Los deberes más importantes del amor social, hoy en día, son los de respeto a los grupos, a las clases y a las naciones, como miembros igualmente valiosos de la organización estatal o, respectivamente, de la comunidad internacional. Estos deberes demandan la buena disposición para el

fomento de un reparto proporcional del bienestar material y cultural, sea dentro del Estado, sea dentro de la comunidad internacional, incluso cuando esto implique sacrificios. Como contradicciones veniales de esos deberes podríamos pensar en el espíritu de casta, el espíritu de clase y las pasiones nacionales. Violaciones gravísimas de esos deberes son el odio de clases, la lucha incondicional de clases, el chovinismo y el afán de venganza contra otras naciones.

NOTAS AL CAPITULO I

1. Véase: RECASENS SICHES (Luis), Tratado de Filosofía del Derecho, 3a ed., Porrúa, México, 1965, pp. 481 ss.
2. Véase: BRUNNER (Emil), La Justicia: Doctrina de las Leyes Fundamentales del Orden Social, trad. de Luis Recaséns Siches, Centro de Estudios Filosóficos, Universidad Nacional Autónoma de México, 1961, pp. 31 ss.: RECASENS SICHES (Luis), Ob. cit. en la nota 1, pp. 494 s.; BODENHEIMER (Edgar), Treatise on Justice, Philosophical Library, New York, 1967, pp. 4 ss.
3. Véase: RECASENS SICHES (Luis), Ob. cit. pp. 492 s.
4. Véase: RECASENS SICHES (Luis), Ob. cit., p. 493; y 589: PRECIADO HERNANDEZ (Rafael), Lecciones de Filosofía del Derecho, 4a. ed. revisada, Editorial Jus, México, 1965, pp. 217 ss.
5. Véase: RECASENS SICHES (Luis), Ob. cit. pp. 493.
6. Véase: BRUNNER (Emil), Ob. cit. pp. 25 ss.
7. Véase: RECASENS SICHES (Luis), Tratado de Filosofía del Derecho, 3a. ed. Edit. Porrúa, México, 1965, pp. 257, 588; Tratado General de Sociología, 9a. ed., Edit. Porrúa, 1968, pp. 137-142.
8. Véase: ORTEGA GASSET (José), Historia como Sistema, en Obras Completas, Tomo VI, Editorial de la Revista de Occidente, Madrid, 1946, pp. 34 ss. Véase también COLLINGWOOD, The Idea of History, Clarendon Press, Oxford, 1946; y Essay on Metaphysics, Clarendon Press, Oxford, 1940.
9. Véase: KLUCKHOHN (Clyde) & MURRAY (Henry A.), Outline of a Conception of Personality en el libro Personality in Nature, Society and Culture, edited by Clide Kluckhohn & Henry A. Murray, Knopf, New York, 1950, pp. 37 ss.
10. Véase: ALLPORT (G.W.), Basic Considerations for a Psychology of Personality, Yale,

University Press, 1955, pp. 20 ss.

11. Véase: MURPHY (Gardner), Personality : A Biological Approach to Origins and Structure, Harper, New York, 1947, pp. 43 ss.
12. Véase: THORNDIKE (E.L.), Human Nature and the Social Order, Macmillan, New York, 1940, p. 221.
13. Véase: SCHELER (Max), Etica, Madrid, 1947, pp. 280 ss; 450 ss; 620 ss.
14. Véase: ORTEGA Y GASSET (José ). El Tema de Nuestro Tiempo, 1923, en el tomo III de Obras Completas, Edit de la Revista de Occidente, 1946, pp. 143-199. Además: tomo II, p. 19; tomo III, pp. 234 ss. ; tomo IV, pp. 134, 397.
15. Véase: JAMES (James), The Meanings of Truth, 1909, A Pluralistic Universe, 1909.
16. Véase: MEAD (G.H.), Mind, Self and Society, 1934.
17. Véase: DEWEY (John), How We Think, Heath & Co., New York, 1910; Human Nature and Conduct, Henry Holt, New York, 1922; Philosophy and Civilization, Minton, Balch, & Co., New York, 1931; Problems of Men, Philosophical Library, New York, 1946.
18. Véase: COOLEY (Chas. H.), The Roots of Social Knowledge, 1930;
19. Véase: MacIVER (Robert), Society, Its Structure and Changes, Macmillan, New York, 1931.
20. Véase: MANNHEIM (Karl), Ideología y Utopía, trad. de S. Echeverría, Fondo de Cultura Económica, México, 1941.
21. Véase: RECASENS SICHES (Luis), Tratado General de Filosofía del Derecho, 3a. ed. Edit. Porrúa, México, 1965, pp. 81 s.
22. Véase: ORTEGA Y GASSET (José), Véase: Obs. Cits. en la nota 8 de este capítulo.
23. Véase: Ibidem.
24. Véase: MONTAGU (Ashley), The Biological Nature of Man, Grove Press, New York,

- 1956, pp. 9 s.
25. Véase: RECASENS SICHES (Luis), Tratado General de Sociología, 9a. ed. Edit. Porrúa, 1968, pp. 208 ss.
  26. Véase: MONTAGU (Ashley), The Natural Superiority of Women, MacMillan, New York, 1957; SPOTA VALENCIA (Alma L.), La Igualdad Jurídica y Social de los Sexos, Filosofía, Sociología e Historia, Prólogo de Luis Recasens Siches, Edit. Porrúa, México, 1967.
  27. Véase: BRUNNER (Emil), Ob. cit. pp. 32-58.
  28. Véase: BRUNNER, Ob. cit. pp. 29-49.
  29. Véase: BRUNNER, Ob. cit. pp. 245 ss.
  30. Véase también: BODENHEIMER (Edgar), Treatise on Justice, Philosophical Library, New York, 1967, cap. III.
  31. Véase: UNITED NATIONS, The Main Types and Causes of Discrimination, Memorandum Submitted by the Secretary General, Lake Success, New York, 1949.
  32. Véase: OSSORIO Y GALLARDO (Angel), Los derechos del Hombre, del Ciudadano y del Estado, Editorial Claridad, Buenos Aires, 1946. pp. 67 ss.
  33. Véase: GOMEZ JIMENEZ DE CISNEROS (Juan), Los Hombres Frente al Derecho, Aguilar, Madrid, pp. 117 ss.
  34. Véase: MARITAIN (Jacques), Les Droits de l'Homme et la Loi Naturelle, Editions de la Maison Française, New York, 1942, pp. 93 ss. ; Principes d'une Politique Humaniste, Editions de la Maison Française, New York, 1944, pp. 93 ss.
  35. Véase: BATAGLIA (F.), Le Carte dei Diritti, A cura di..., G.S. Sansoni Editore, Firenze, 1946; DEL VECCHIO (Giorgio), Los Derechos del Hombre y el Contrato Social, (trad. de M. Castaño), prólogo de Fernando de los Ríos, Manuales Reus,

Madrid, 1914.

- 36 Véase: RECASENS SICHES (Luis), Tratado de Filosofía del Derecho, 3a. ed. Edit. Porrúa, 1965, pp. 628.
37. Véase: Ob. cit. en la nota No. 31.
38. Véase: Ibidem.
39. Véase: RECASENS SICHES (Luis), Tratado General de Filosofía del Derecho, 3a. ed. Edit. Porrúa, 1965, pp. 589 ss; Vida Humana, Sociedad y Derecho, 2a. ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1945, pp. 532 s.
40. Véase: RECASENS SICHES (Luis), Tratado General de Filosofía del Derecho, 3a. ed. Edit. Porrúa, México, 1965, p. 610 s.
41. Véase: RECASENS SICHES (Luis), Vida Humana, Sociedad y Derecho, 2a. ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1945, p. 533.
42. AGUILAR PEREZ DEL VALLE (Carlos), La Igualdad (Estudio Filosófico-Jurídico), Tesis Profesional, U.N.A.M., 1968, p.12.
43. Véase: RECASENS SICHES (Luis), Tratado General de Filosofía del Derecho, 3a. ed., Editorial Porrúa, 1965, p. 190.
44. Véase: Prólogo al libro de Jorge Mario Magallón Ibarra, El Matrimonio; Sacramento-Contrato-Institución, Tipográfica Editora Mexicana, 1965, pp.VIII-IX.
45. Véase PETRAZYCKY (L.) Introduction to the Study of Law, 1907.
46. Véase: BRUNNER (Emil), Ob. cit., p. 25.
47. Véase: HUSSON (Léon), Les Transformations de la Responsabilité: Etude sur la Pensée Juridique, Presses Universitaires de France, 1947, pp. 319 ss;531.
48. Véase: LECLERCQ (Jacques), Du Droit Naturel d la Sociologie, Spes, París, 1960, tomo I, pp. 46 s.
49. I, Corintios, XIII, 3.

50. Véase: MESSNER (Johannes), Ethik: Kompendium der Gesamthetik, Tyrolia Verlag, Innsbruck-Wien, München, pp. 127 ss; 277 ss.
51. Véase: MESSNER (Johannes), Ob, cit., p. 288.

## CAPITULO II

### EL PROBLEMA DE LOS DEBERES DE JUSTICIA ENTRE LAS NACIONES

#### SUMARIO:

- 1.- Los Pueblos Subdesarrollados.
- 2.- ¿Cuál pueda ser el fundamento y la razón para la ayuda a los Países subdesarrollados? El punto de vista de la caridad. Las razones de Justicia.
- 3.- Creciente actitud de protesta de los pueblos subdesarrollados que gimen en la miseria.
- 4.- El problema de Justicia como independiente de la buena fe o de la mala fe.
- 5.- La etapa postcolonial y la acción internacional.
- 6.- Recíprocas relaciones entre Paz y Justicia.
- 7.- La efectiva solidaridad internacional.

## 1.- Los pueblos subdesarrollados

Quizá uno de los planteamientos más claros de las dramáticas cuestiones respecto de los pueblos subdesarrollados es el que encontramos en la Encíclica "Sobre el Desarrollo de los Pueblos" del Papa Paulo VI (27 de marzo de 1967).<sup>1</sup>

Por de pronto, de dicha Encíclica, haré a un lado su significación religiosa, su sentido moral, sus dimensiones de exhortación no sólo a los católicos, a los cristianos de otras confesiones, a los creyentes no cristianos, a todos los hombres de buena voluntad, a los estadistas, a los pensadores y a los sabios, de cualquier creencia. Desde luego, reconozco la superlativa importancia y el alcance extraordinariamente vasto de todas esas dimensiones de la mencionada Encíclica; y algunos de esos caracteres habré de recogerlos y comentarlos más adelante.

Pero aquí, en este momento del presente trabajo, lo que quiero recoger es el cuadro real de las miserias y angustias de tantos y tantos pueblos en situación de desarrollo, tal y como lo presenta magistralmente la Encíclica "De Populorum Progressio". Y, al mismo tiempo, parece también oportuno tomar como introducción al asunto medular del presente trabajo la exposición de los problemas de justicia social entre las naciones, suscitados precisamente por esa extensa y trágica realidad de los pueblos hambrientos que hoy interpelan, con acento dramático, a los pueblos opulentos.

Hoy en día "un gran número de seres humanos no consiguen verse libres de la miseria, hallar con más seguridad la propia subsistencia, la salud, una ocupación estable, participar en mayor grado en las responsabilidades, fuera de toda opresión y al abrigo de situaciones que ofenden su dignidad de hombres, no consiguen ser más instruidos, en una palabra, no consiguen hacer conocer y tener más para ser más".

Por otra parte, "los pueblos llegados recientemente a la independencia nacio-

nal sienten la necesidad de añadir a esta libertad política un crecimiento autónomo y digno, social no menos que económico, a fin de asegurar a sus ciudadanos su pleno desarrollo humano y ocupar el puesto que les corresponde en el concierto de las naciones".

Las potencias coloniales otrora se dejaron guiar muchas veces por sus propios egoísmos, y al retirarse "han dejado una situación vulnerable ligada, por ejemplo, al monocultivo, cuyo rendimiento económico está sometido a bruscas y amplias variaciones. El señalar esto no impide, por otra parte, "rendir homenaje a las cualidades y a las realizaciones de los colonizadores, que en tantas regiones abandonadas, aportaron su ciencia y su técnica, ... haciendo retroceder en alguna medida la ignorancia y la enfermedad, y habiendo establecido comunicaciones beneficiosas y mejorando las condiciones de vida". Pero, "aceptado lo dicho, es bien cierto que esta preparación es notoriamente insuficiente para enfrentarse con la dura realidad de la economía moderna. Dejada a sí misma, su mecanismo conduce al mundo hacia una agravación, y no a una atenuación, en los niveles de vida: los pueblos ricos gozan de un rápido crecimiento, mientras que, los pobres se desarrollan lentamente. El desequilibrio crece: unos producen con exceso géneros alimenticios que faltan cruelmente en otros, y estos últimos ven que sus exportaciones se hacen inciertas." Sucede, además, que, por otra parte, los conflictos sociales se han agravado hasta adquirir una dimensión mundial. "La viva inquietud que se apoderó de las clases pobres en los países que se van industrializando, se apodera ahora de aquéllas, en las que la economía es casi exclusivamente agraria: los campesinos adquieren, ellos también, la conciencia de su miseria no merecida. A esto se añade el escándalo de las disparidades hirientes, no tan sólo en el goce de los bienes, sino todavía más, en el ejercicio del poder. Mientras que en algunas regiones una oligarquía goza de una civilización refinada, el resto de la población, pobre y dispersa, está privada de casi todas las posibilidades de iniciativa personal y de responsabilidad, y con muchas

veces incluso viviendo en condiciones de existencia y de trabajo, indignas de la persona humana."

El deplorable estado de cosas se agrava demás, por virtud de otro factor. "El choque entre las civilizaciones tradicionales y las novedades de la civilización industrial rompe las estructuras, que no se adaptan a las nuevas condiciones... El conflicto de las generaciones se agrava así con un trágico dilema: o conservar instituciones o creencias ancestrales, y renunciar al progreso; o abrirse a las técnicas y civilizaciones que vienen de fuera, pero rechazando con las tradiciones del pasado, toda la riqueza humana de éstas ..."

"...Hay situaciones, cuya injusticia clama al cielo. Cuando poblaciones enteras, faltas de lo necesario, viven en una tal dependencia que les impide toda iniciativa y toda responsabilidad, lo mismo que toda posibilidad de promoción cultural y participación en la vida social y política, es grande la tentación de rechazar con la violencia tan graves injusticias contra la dignidad humana".

Se contempla la situación dramática de que los países ricos nadan en situaciones de superabundancia, incluso de superfluidad. Mientras que, por el contrario, los países pobres sufren una creciente indigencia, cada vez más agobiadora y desesperante.

Tal vez resulte interesante insertar aquí una referencia a ciertas observaciones formuladas ya en 1943, como pronóstico y a la vez como sugestión de terapéutica, por el eminente iusfilósofo suizo y teólogo calvinista Emil Brunner<sup>2</sup>. Hay que evitar a toda costa que la economía mundial se convierta en el botín de un capitalismo internacional. "Es de justicia reconocer que el capitalismo prestó poderosos servicios propulsores a la economía mundial. Sin el espíritu de iniciativa y la perspicacia de gran alcan-

ce de los grandes empresarios libres, no tendríamos a nuestra disposición un rico mercado mundial que evitase las situaciones de carencia y de hambre colectiva, que antes se producían periódicamente." Adviértase que aquí Brunner se refiere a los pueblos europeos. Sin embargo, Brunner tenía ya entonces perfecta conciencia de que al lado de logros magníficos, el capitalismo había incurrido en monstruosos abusos y perpetrado tremendas injusticias. "Pero este espíritu de empresa, propulsor y de carácter pionero, se fue convirtiendo, cada vez más, en un grupo de magnates con un imperio mundial monopolista, que explota a los pueblos por todos los lados del planeta, al impulso de los intereses de mero lucro."

Y Brunner, ya entonces (1943), se daba cuenta de que estos trágicos problemas no pueden ser resueltos meramente mediante los instrumentos de las políticas nacionales. "Ahora bien, la política nacional no está precisamente en condiciones de afrontar con éxito esos desarrollos, no está a la altura de hacerles cara... - En este punto se tendrá que mostrar, ante todo, a qué sacrificio están dispuestos los pueblos o Estados ricos, en interés tanto de la paz como de la justicia... - Tendrá que afrontarse la tarea de configurar un orden internacional justo, un orden en el que ya no haya la presente anarquía, ni tampoco la desigualdad actual en cuanto a riqueza y pobreza de las naciones."

El joven catedrático y escritor inglés H. J. P. Arnold<sup>3</sup> plantea este problema en los siguientes términos. "Es un lugar común decir que está aconteciendo una revolución de expectativas crecientes en los países menos desarrollados. Los habitantes de los países desarrollados, mediante la aplicación de los modernos métodos científicos y tecnológicos, en términos generales, han superado la situación de hambre, necesidad e ignorancia; y constantemente están amasando los bienes que permiten una vida más llena y

más cómoda. Por el contrario, los habitantes de los países menos desarrollados, los cuales constituyen aproximadamente dos tercios de la población mundial (1962) y quienes están viviendo en una situación de pobreza y luchando por un mínimo de subsistencia --a base de productos agrícolas--, tienen noticia de aquellas otras formas de vida en las que no hay miseria, ni enfermedad endémica, ni duras faenas que quiebran la espina dorsal de cualquiera. Y esas pobres gentes, espoleadas por líderes que han recibido una educación superior en el Occidente (o en el Oriente), están decididas a moverse rápidamente hacia estadios de un mejor desarrollo."

Arnold cita unas palabras de Paul Hoffman<sup>4</sup>, Jefe del Fondo Especial de las Naciones Unidas: "Si no se satisfacen las necesidades y los anhelos de esos centenares de millones de gentes, sus frustraciones acumuladas pueden llevar o a la anarquía o a la tiranía; y llevar también a una creciente hostilidad contra las naciones desarrolladas; y asimismo, conducir a graves trastornos políticos, que hagan saltar en pedazos y empobrezcan la economía mundial y provoquen la guerra."

Observa Arnold, que no es sorprendente que las revoluciones de expectativas crecientes aumenten en los habitantes de los países subdesarrollados, que han obtenido su independencia en los últimos años.

Arnold intenta dar un concepto de "país menos desarrollados o subdesarrollado. La pobreza está generalizada; y la gran masa de la población consigue un bajísimo nivel de vida mediante duras labores agrícolas. La enfermedad se halla habitualmente muy extendida, a causa de la falta de cuidados higiénicos y de servicios médicos. Existen muy pocos de los servicios públicos básicos --luz, energía eléctrica, carreteras, ferrocarriles, conducción de agua, drenaje, etc.-- servicios que las gentes de áreas desenvueltas consideran como consabidos. No hay bancos a los que acudir cuando la cosecha se

frustra; sino, tan sólo, prestamistas usureros. Aunque la pobreza se halla pavorosamente extendida, no obstante, hay pequeños grupos de gentes que viven de manera lujosa. Las exportaciones del país constan de una o dos clases de bienes que son muy susceptibles a las oscilaciones de precio del mercado mundial; y la consecuente incertidumbre de los pagos de ultramar retrasa el desarrollo económico."

Según una estadística de las Naciones Unidas<sup>5</sup>(que comprende 1955 a 1957), se definen como menos desarrollados todos los países y territorios en África, América del Norte, del Centro y del Sur, Asia y Oceanía, con las siguientes excepciones: Unión de Sudáfrica, Canadá, los Estados Unidos, Japón, Australia y Nueva Zelandia. En ese estudio de las Naciones Unidas no aparecen la China Comunista --el más grande de los países subdesarrollados, ni Vietnam del Norte, ni Corea del Norte, porque no son Estados miembros de la Organización, y, por tanto, quedan excluidos de los informes estadísticos de las Naciones Unidas. Esta definición resulta extraña y criticable en algunos puntos, pues incluye unos pocos países con un alto ingreso per cápita (por ejemplo México, Argentina, Chile, Uruguay, Venezuela, Panamá) y, en cambio, excluye otros países europeos, con ingresos per cápita comparativamente bajos. Por eso, parece más discreto, según han propuesto varios investigadores, entre ellos Arnold, que, en términos generales aunque no absolutos, se tome aproximadamente la cifra de un ingreso anual per cápita de 300 dólares, como demarcación entre pueblos desarrollados y pueblos menos desarrollados.

Por debajo de un ingreso de 100 dólares están: Afghanistan, Angola, Basutolandia, Bechuanaland, Congo, Bolivia, Somalia, Birmania, Cambodia, Camerones, Etiopía, Nigeria, Africa Ecuatorial Francesa, Africa Occidental Francesa, Gambia, Guadalupe, Guinea, Haití, India, Indonesia, Jordania, Kenya, República de Corea, Laos,

Liberia, Martinica, Mozambique, Nepal, Nueva Guinea, Pakistán, Papúa, Guinea Portuguesa, Timor Portugués, Reunión, Ruanda-Urundi, Arabia Saudita, Sierra Leona, África Sudoccidental, Guinea Española, Sudán, Swazilandia, Tangayika, Tailandia, Togo-landia, Uganda, Vietnam, Yemen.

Entre 100 y 200 dólares: Ceilán, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Islas Fiji, Ghana, Guatemala, Honduras, Irán, Iraq, Libia, Madagascar, Marruecos, Nicaragua, Paraguay, Perú, Filipinas, Rodesia, Islas Ryukyu, Túnez, República Árabe Unida, Zanzibar y Pemba.

Entre 200 y 300 dólares: Argelia, Guayana Británica, Colombia, Costa Rica, Malaya, Hong, Malta, Borneo del Norte, Singapur, Surinam, Indias Occidentales.

Algunos países menos desenvueltos están superpoblados, como la China Comunista y la India. En cambio, otros en África y en Iberoamérica se hallan comparativamente poco poblados; por ejemplo, Bolivia tiene un área tan extensa como la suma de las de España, Francia y Bélgica, pero cuenta sólo con 3 habitantes por kilómetro cuadrado en comparación con 82 en los otros tres países europeos mencionados. Perú tiene una extensión igual a la suma de las de Italia, Alemania, Francia e Inglaterra, pero la densidad de su población es solamente de 9 habitantes por kilómetro cuadrado en comparación con 194 de los dichos países europeos.

Si un país tiene que producir una mayor cantidad de bienes y aumentar su ingreso total y el ingreso per cápita, es evidente que los trabajadores tendrán que producir más. Pero sucede que esos trabajadores son pobres, carecen de educación y en gran número sufren enfermedades. Entonces, resulta que tales trabajadores no son suficientemente capaces para aumentar la producción de un modo considerable. Tal incremento puede provenir sólo de la aplicación de técnicas modernas, las cuales requieren inversiones de

capital. Los países adelantados satisfacen esta urgencia de inversión de capitales mediante sus ahorros. Pero cuando el ingreso es tan bajo como el de los países menos desarrollados, y la gran masa de su población se limita a la lucha por una subsistencia precaria, hay pocos ahorros disponibles para comprar equipos y utilizar nuevas técnicas.

Cierto que en algunos casos es posible que se den aumentos de la producción sin hacer inversiones adicionales. Así como es también posible lo inverso: que se produzcan importantes y voluminosas inversiones, pero mal orientadas y mal dirigidas, que tan sólo produzcan muy pequeños beneficios.

Además, el aumento de población sobre todo en el volumen que en nuestra época se llama explosión demográfica, introduce otro problema en la situación dramática de los países subdesarrollados; pues reduce los resultados de las ganancias que hayan podido ser conseguidas, y, por lo tanto, disminuye los aumentos en el ingreso nacional.

Si los países menos desarrollados tienen que romper el círculo vicioso de sus bajos ingresos, de sus bajas inversiones y de su escasa producción, entonces requieren urgentemente capital y ayuda técnica proveniente del exterior, sea de los países desarrollados, sea de las organizaciones internacionales.

## 2.- ¿Cuál puede ser el fundamento y la razón para la ayuda a los países subdesarrollados? El punto de vista de la caridad. Las razones de justicia

Según lo esbozado bajo el epígrafe precedente, la situación de los países subdesarrollados es escalofriante: miseria abrumadora, enfermedades por doquier, hambre, necesidades elementales insatisfechas, profundos sentimientos de frustración, desesperanza, trastornos políticos originados en gran parte por la protesta y rebeldía contra destinos tan crueles. Por otra parte, para la paz internacional, para una economía mundial sana, la triste realidad de los pueblos subdesarrollados --cuya población excede las

las dos terceras partes de la totalde la tierra-- constituyen en los países superdesenvueltos y muy adelantados causas de honda perturbación, factores de peligros gravísimos, iniciativas a la subversión, y motivos de intranquilidad de conciencia. A esa situación hay que ponerle un remedio. Es más, presentimos que hay el deber, que hay la obligación, de poner un remedio a tal estado de cosas, o, por lo menos, aportar un alivio en gran medida. Esto parece obvio.

Ahora bien, ¿cuál puede ser la razón suficiente que imponga a los países superdesenvueltos y a las organizaciones internacionales el deber de ayudar a los pueblos subdesarrollados. He aquí, el primero de los problemas que deben ser estudiados y analizados.

¿Serán esos deberes obligaciones de caridad? Ni qué decir tiene, pues la cosa resulta patente, que todos los seres humanos tienen el deber moral de ayudar a aquellos de sus prójimos que necesitan auxilio. Pero la existencia de tal deber moral, con ser muy importante, no constituye una respuesta suficiente a la pregunta formulada. Quiero decir que, aun cuando exista tal obligación moral, el problema no consiste en un asunto de caridad. Si se produce ésta, tanto mejor. Digo tanto mejor, por dos razones: primero porque quienes cumplan con tal deber de caridad realizarán mejor las metas de la moral; y, segundo, porque, si se produjese en gran medida el cumplimiento de esas obligaciones morales, tal cosa habría de contribuir en alguna medida importante a aliviar la dramática situación descrita.

Pero la cuestión está en que, seguramente, el problema planteado, aunque tenga aspectos y dimensiones, que pertenecen al mundo de la moral y a los comportamientos de amor al prójimo, no parece constituir una cuestión de caridad, antes bien, un deber de justicia.

Antes de entrar a fondo en el meollo de este asunto, que es un asunto de justicia, tal vez sea oportuno anotar el hecho de que la religión refuerza ese deber de caridad, esa obligación de amor al prójimo o de fraternidad humana. En efecto, todas las confesiones cristianas, y también otras creencias religiosas, han acentuado vehementemente esta obligación, no sólo en términos generales, sino también referida de un modo específico a la tragedia de los países subdesarrollados.

Así, la Encíclica Sobre el Desarrollo de los Pueblos<sup>6</sup> recuerda que el apóstol Santiago dijo que hay el deber de ayudar al hermano o a la hermana que estén desnudos, o a quienes les falte el alimento cotidiano. "Hoy en día, ... en continentes enteros son innumerables los hombres y las mujeres torturados por el hambre, son innumerables los niños subalimentados, hasta tal punto que un buen número de ellos muere en la tierna edad; el crecimiento físico y el desarrollo mental de muchos otros se ve con ello comprometido, y regiones enteras quedan así condenadas al más triste desaliento."

Desde el punto de vista cristiano el Papa Paulo VI, en la citada Encíclica, fundamenta el deber moral de ayudar al prójimo al desarrollo por las razones siguientes. "En los designios de Dios, cada hombre está llamado a desarrollarse, porque toda vida es una vocación. Desde su nacimiento, ha sido dado a todos, como en germen un conjunto de aptitudes y de cualidades para hacerlas fructificar: su floración, resultado de la educación recibida en el propio ambiente y del esfuerzo personal, permitirá a cada uno orientarse hacia el destino que le ha sido propuesto por el Creador..." -"Ayudado, y a veces estorbado, por los que lo educan y lo rodean, cada uno permanece siempre, sean las que sean las influencias que sobre él se ejerzan, el artífice principal de su éxito o de su fracaso: por sólo el esfuerzo de su inteligencia y de su voluntad cada hombre puede crecer en humanidad, valer más, ser más." "Pero cada uno de los hombres es miembro de la sociedad, pertenece a la humanidad entera. Y no es solamente este o aquel hombre, sino

que todos los hombres están llamados a ese desarrollo pleno... - Herederos de generaciones pasadas y beneficiándonos del trabajo de nuestros contemporáneos, estamos obligados para con todos... La solidaridad universal, que es un hecho y un beneficio para todos, es también un deber." - "Como expresó San Juan: si alguno tiene bienes de este mundo, y viendo a su hermano en necesidad le cierra sus entrañas, ¿cómo es posible que reciba en él, el amor de Dios?" Hay un deber de solidaridad, en la ayuda que las naciones ricas deben aportar a los países en vía de desarrollo. - "Si es normal que una población sea el primer beneficiario de los dones otorgados por la Providencia como fruto de su trabajo, no puede ningún pueblo, sin embargo, pretender reservar sus riquezas para su uso exclusivo... - Ante la creciente indigencia de los países subdesarrollados, se debe considerar como normal el que un país desarrollado consagre una parte de su producción a satisfacer las necesidades de aquéllos; igualmente normal que forme educadores, ingenieros, técnicos, sabios que pongan su ciencia y su competencia al servicio de ellos." "Este camino hacia más y mejores sentimientos de humanidad pide esfuerzo y sacrificio, pero el mismo sufrimiento, aceptado por amor hacia nuestros hermanos, es portador de progreso para toda la familia humana. Los cristianos saben que la unión al sacrificio del Salvador contribuye a la edificación del Cuerpo de Cristo en su plenitud: el pueblo de Dios reunido."

Ya en 1943, el ya citado filósofo y teólogo protestante suizo, Brunner<sup>7</sup>, decía que la Iglesia cristiana es representante de la unión y vinculación supraestatal. El principio de que "aquí no hay griego ni judío... bárbaro ni escita," a pesar de todas las iglesias nacionales, permanece vivo en la conciencia cristiana a través de los siglos. Queda, pues, en pie la tarea de configurar un orden internacional justo, un orden en el que ya no haya la presente anarquía, ni tampoco la desigualdad actual en

cuanto a riqueza y pobreza de los países.

Creo que, desde luego, nadie pondrá en duda la existencia del deber moral de caridad y amor al prójimo, deber que obliga a ayudar a las gentes de los países subdesarrollados. Este deber en la actual situación del mundo se configura a modo de un imperativo de ética social. Pero aunque sea así, ciertamente, esto no es de ninguna manera suficiente, ni constituye a pesar de su trascendental importancia, el núcleo del problema. Este problema suscita desde luego deberes morales de auxilio caritativo; pero, sin perjuicio de esto, en el fondo, en su entraña, se trata ante todo y por encima de todo, y de modo principal, de una cuestión de justicia.

Siendo así, emerge entonces la pregunta: ¿Existen las razones de justicia que crean y fundamentan el deber, para los países superdesenvueltos y ricos y para las organizaciones internacionales, de auxiliar eficazmente a los pueblos subdesarrollados, a auxiliarlos con medios económicos y tecnológicos?

Sí, indudablemente. La respuesta a esa pregunta es afirmativa.

Por de pronto, la conciencia de este problema hace reaccionar todo nuestro ser, nuestro intelecto, nuestra emoción, e incluso nuestras vísceras, como diría Edmond Cahn<sup>8</sup>. Es decir, al contemplar los enormes y lacerantes contrastes entre la opulencia de los países ricos y la miseria agobiadora de los pueblos subdesarrollados, reacciona en nosotros el llamado "sentido de la injusticia". Ese "sentido de la injusticia" se manifiesta de un modo claro y frecuente. Es un fenómeno familiar y observable. La manifestación de ese sentido nos hace comprender el modo como debe surgir la justicia y cuál sea el propósito de ésta en la vida humana. Cahn prefiere no referirse tanto al sentido de justicia, cuanto más bien al sentido de injusticia. Cahn observa que el sentido de la injusticia aparece como una mezcla indisoluble de razón y emoción. Sin la razón, no podría servir los

finés de los valores de la utilidad o bienestar social. Pero una parte de la experiencia del sentido de la injusticia es emocional --íntima, cálida--; se producen reacciones simpáticas de ultraje, horror, repugnancia, resentimiento, cólera. La naturaleza nos ha equipado a todos los hombres para sentir la injusticia cometida contra otro, como una agresión personal a nosotros mismos. Mediante una emoción de simpatía o compasión, misteriosa y mágica, mediante una especie de intercambio imaginativo, cada quien se proyecta a sí propio en la persona del otro, no meramente por piedad, sino con el vigor de la autodefensa.

Todo esto es sin duda muy cierto, y constituye además una realidad generalizada y efectiva; pero no es suficiente para suministrar sólidos fundamentos a una valoración de justicia. No se puede negar que en muchos casos hallamos en la conciencia humana eso que se llama sentimiento de justicia, que de un modo concreto y las más de las veces por la vía de la reacción contra hechos de injusticia, tiende a encaminarnos a la solución justa de los conflictos. Sin olvidar que las concreciones particulares de ese sentimiento pueden discrepar en los distintos individuos y según las diversas situaciones históricas, en todo caso parece un hecho regular la existencia de una vocación primaria y espontánea de la conciencia humana por la justicia.

Pero aun siendo así, como lo es, no es posible fundar la justicia sobre el mero hecho de ese sentimiento. Ya Cahn adscribe al "Sentido de la injusticia" y, consiguientemente, al sentido de la justicia, componentes intelectuales o racionales. Y cabría decir que son esos componentes de intuición intelectual y de razón los que integran el contenido de aquel sentimiento. El sentimiento de justicia consta de dos ingredientes: uno, real, a saber, su mecanismo psicológico; y otro, su calificación de justicia, la cual ya no es un mero hecho, sino que es la cualidad relativa que tiene ese sentimiento cuando

lo comparamos con una idea de valor. Lo que nos permite calificar de justo un sentimiento no es ningún componente real de éste, sino que es un punto de vista valorativo.

Con este comentario crítico no se niega que la estimación de justicia --y la de otros valores jurídicos-- se revele una especie de intuición, aunque de carácter intelectual, matizada sentimentalmente. Ahora bien, por debajo del hecho de ese vehículo emocional, la intuición aportada por tal medio es la de un valor ideal objetivo. Esto es lo que certeramente presintió Pascal cuando hablaba de un "orden del corazón", o de una "lógica del corazón". Es decir, se trata de descubrir la razón ideal de lo emocional. Esto es lo que intentó Max Scheler: la lógica de las apreciaciones estimativas.

A pesar de que la reacción emocional a que me referí, la cual nos hace sentir que el contraste entre países superdesarrollados y los pueblos subdesarrollados entraña una tremenda dimensión de injusticia, es preciso examinar críticamente este problema.

Por de pronto, recordemos una opinión de los extremos liberales individualistas --a pesar de que ella contenga un gran error-- según la cual la riqueza constituye un premio al trabajo persistente tenaz y talentoso, mientras que la pobreza es casi siempre un signo de haraganería o de vicios --según lo recuerda Laski<sup>9</sup>, en su estudio sobre el liberalismo europeo. Sin embargo, este pensamiento, de origen calvinista, no fue ni remotamente comprobado por la experiencia, muy dramática, en su totalidad. No cabe duda de que en muchos casos la riqueza sea un efecto de un inteligente y ardoroso esfuerzo superlativo de trabajo; y de que, a la inversa, en no pocos casos, la indigencia constituya el resultado de flojera, de falta de dedicación y de incompetencia.

Sin embargo, todos sabemos, pues de ello la experiencia es abundantísima, que muchas personas acaudaladas lo son por causa de un golpe de suerte --en el cual no intervinieron ellas personalmente--, de azares favorables, o de circunstancias propicias --dícese con razón que la riqueza llama a la riqueza y facilita su propio aumento-- o

de amañes inmorales, cuando no de pretéritos delitos que quedaron impunes. Por otra parte es muy grande el número de casos de personas capaces, inteligentes, aplicadas, incluso heroicas en su esfuerzo, quienes no lograron prosperar por falta de los indispensables apoyos sociales.

El propósito de escamotear el grave problema aquí examinado mediante la remisión de sus términos antagónicos a las calidades opuestas de trabajo y virtud, por una parte, y flojera y vicio por otra parte, no sólo constituye una apreciación notoriamente injusta, sino que además puede ser tachada de intolerable frivolidad. Ciertamente entre los pueblos, al igual que entre los individuos, se dan diferencias en cuanto a la vocación por un trabajo pertinaz o en cuanto a la actitud de pereza, displicencia, y también de vicio. Pero, aun cuando, esto sea así, no puede, ni desde lejos, explicarse satisfactoriamente los contrastes extremos entre países opulentos y pueblos que gimen en la miseria; al igual que no puede explicarse dentro de una misma nación diferencias superlativas entre unas minorías que nadan en la abundancia y en el disfrute de lo superfluo, por una parte, y mayorías paupérrimas, tanto, que carecen de lo indispensable, por otra parte.

Esta tesis del extremo liberalismo superlativamente individualista ha sido desmentida por la experiencia, en lo que concierne a las enormes distancias entre los individuos colmados de lujos y las gentes abrumadas por una trágica circunstancia económica.

La experiencia demostró que no basta con garantizar las libertades individuales, las libertades públicas del ciudadano, ni basta con hacer efectiva la democracia política. Desde luego, innegablemente, la garantía de las libertades individuales, el normal funcionamiento de las libertades públicas del ciudadano y el gobierno de la opinión mediante un efectivo mecanismo de democracia política, representan la rea-

lización de valores jurídicos de importancia superlativa. Pero la experiencia mostró dolorosamente que, con ser muy esenciales las libertades de la persona individual y la democracia política, por sí solas, ni aquéllas ni ésta resuelven otros problemas muy angustiosos en la vida social: los problemas que consisten en crear los medios materiales para que pueda darse de hecho una existencia humana para todos, es decir, los medios y las condiciones que hagan posible que todos estén en situación de alcanzar un nivel humano de vida y de tener a su disposición la perspectiva de un desenvolvimiento progresivo.

En los regímenes políticamente mejor desenvueltos, es decir, los de las naciones de cultura occidental, no se pudo dar efectividad auténtica ni a las libertades individuales y públicas de una gran masa de ciudadanos, ni conseguir que el régimen democrático funcionase de modo genuino. Los hombres que sufren el zarpazo del hambre propia y la angustia de ver subalimentados a sus hijos, sin vestido decoroso, sin vivienda higiénica, y que aguantan jornadas de doce y catorce horas de dura labor, no tienen ocasión de ejercitar las más nobles libertades espirituales. ¿Para qué servía la solemne proclamación de la libertad de trabajo, de la libertad de contratación, de igualdad ante la ley?, si de hecho en una relación laboral para el patrono esa libertad y esa igualdad significaban poder elegir una ganancia mayor y otra menor, mientras que para el obrero significaban tan sólo la posibilidad de escoger entre la aceptación de las ominosas condiciones de trabajo que le ofrecía la empresa y resignarse a morir él y su familia de inanición. Aunque desde un ángulo puramente formalista, se diera la apariencia de un normal funcionamiento del mecanismo de democracia representativa, podía considerarse que ésta no existía de modo efectivo, cuando las presiones económicas ejercidas por los poderosos sobre los indigentes, de hecho, anulaban o restringían el peso polí-

tico de éstos.

Resultaba entonces que, dentro de una estructura política liberal y democrática, los privilegiados por la posesión de poderes tradicionales, efectivos aunque no reconocidos por la ley, y por su riqueza, realmente oprimían de modo efectivo a las clases desheredadas. Y todo eso acontecía dentro de las estructuras estatales supercivilizadas de los pueblos superdesenvueltos y progresivos.

Para el alivio de tan enormes desaguizados y tan monstruosas injusticias, fue necesario, que bajo la influencia de nuevas filosofías sociales y jurídicas, fuesen elaboradas, entre otras, radicales modificaciones e innovaciones jurídicas, tres nuevas ramas del derecho: El Derecho del Trabajo, el Derecho de la Seguridad Social y el Derecho Agrario. Y esas tres nuevas ramas del Derecho, aunque se hayan ya desenvuelto mucho en los países progresivos de cultura occidental, sin embargo, todavía les queda largo camino para un ulterior desarrollo, que las acerque a sus metas. Pues en los más progresivos países, todavía quedan hirientes residuos de dolorosos desajustes; todavía queda algún volumen importante, aunque minoritario, de injusticia social.

Tradicionalmente desde fines del siglo XVIII hasta la Segunda Guerra Mundial, los problemas de justicia social y las medidas jurídicas de alivio o remedio para estos problemas solían plantearse sobre todo dentro del ámbito doméstico nacional.

Pero desde hace aproximadamente unos treinta años --claro que con precedentes más remotos-- el problema de la justicia social se plantea también con respecto a las relaciones entre los pueblos.

En términos generales y meramente bosquejados, expuse ya cuál es la situación presente. Por una parte, existe un pequeño grupo de países que gozan de un alto grado de riqueza; y, por otra parte, hay un grupo muchísimo mayor de pueblos extremadamente pobres. Si como dice el famoso economista sueco Gunnar Myrdal --citado por

Juan Sánchez Navarro-- si se deja que "el mecanismo de la economía moderna opere por sí sólo, éste conduce a una agravación y no a una atenuación de la distancia entre los pueblos ricos y los pueblos pobres. En general, los países ricos siguen sin desviaciones la ruta del desarrollo económico ininterrumpido, mientras que en los pueblos pobres el progreso medio es más lento, puesto que muchos de estos pueblos están en peligro constante de no poder salir del estancamiento y aun de perder terreno en lo que respecta a sus niveles ordinarios o comunes de ingresos. Real y efectivamente, durante los últimos decenios, las desigualdades entre los países desarrollados y los subdesarrollados han ido en aumento.

Esta es la situación real hoy en día. Pero ahora lo que importa, en esta parte del presente estudio, es averiguar si hay razones de estricta justicia, por virtud de las cuales los países superdesenvueltos y las organizaciones internacionales tengan el deber de prestar auxilio económico y técnico efectivos a los pueblos subdesarrollados.

Claro que aparte y además de las razones de justicia, hay razones de otras índoles diversas. Esboqué ya antes los fundamentos éticos de la fraternidad universal, la cual desde luego, impone tales obligaciones.

Me ocuparé después de razones en favor de tal ayuda, por motivos egoístas de los países superdesenvueltos. Entre esos motivos egoístas, que son de varias clases, figura uno muy importante, a saber: el mantenimiento de la paz. Con independencia de las razones de caridad y de las razones de justicia, los pueblos superdesenvueltos necesitan que haya paz en el mundo para continuar desarrollándose progresivamente. Ahora bien, no puede haber paz en un mundo en el cual están unos pocos países opulentos, por un lado, y una mayoría de pueblos sumidos en la miseria y en la desesperación.

Si la lamentable situación en que se hallan los pueblos subdesarrollados fuese un efecto imputable exclusivamente a la incompetencia, a la pereza y a los vicios de sus gentes, entonces en angostos términos de estricta justicia --y nada más-- no podríamos hablar de que los pueblos superdesenvueltos debieran reconocer y poner en práctica la obligación de ayudar a los países pobres. Claro que habría otras razones que fundamentasen los deberes éticos y de conveniencia egoísta. Pero aquí, en este momento, quiero aislar de modo riguroso y estricto la cuestión de pura justicia.

Pues bien, sí en efecto, hay razones de pura justicia.

Veamos, por de pronto, una de las de mayor importancia y más largo alcance de estas razones de justicia. En tiempos pasados los países superdesenvueltos, avasallaron las otras regiones del mundo. Los pueblos más adelantados pudieron hacer esto por virtud de su prepotencia política y de su más alto nivel cultural. Ambos factores hicieron posible la colonización de la mayor parte de las zonas de Africa, Asia y América. Y cuando no hubo totalmente una entera colonización, se dio, por lo menos, una mediatización, una intervención importante.

La prepotencia política, manifestada por la acción militar --primero de conquista y después de dominación-- configuró la estructura económica de los países colonizados como medios al servicio de la economía de las metrópolis europeas.

Hay una situación de injusticia en el comercio internacional entre los países superdesenvueltos y los pueblos subdesarrollados. El Licenciado Juan Sánchez Navarro<sup>10</sup> caracteriza tal situación en los siguientes términos. "Las naciones altamente industrializadas exportan, sobre todo, productos elaborados, mientras que, las economías poco desarrolladas venden principalmente productos agrícolas y materias primas. Gracias al progreso técnico que está en manos de las naciones desarrolladas, los productos in-

dustrializados aumentan rápidamente de valor y encuentran siempre mercado; por el contrario, los productos primarios que provienen de los países subdesarrollados sufren amplias y bruscas variaciones de precios, muy lejos de esa plus valía progresiva de los productos industrializados. De ahí provienen, para las naciones poco industrializadas, grandes dificultades, cuando han de contar con sus exportaciones para equilibrar su economía y para realizar su plan de desarrollo. De esta manera, los pueblos pobres siguen siendo pobres, pero los ricos se hacen cada vez más ricos. Es decir, y éste es un punto clave, que la regla del libre cambio en el mundo internacional no puede seguir rigiendo ella sola las relaciones internacionales en el mundo. Sus ventajas son ciertamente evidentes, cuando las partes no se encuentran en condiciones demasiado desiguales de potencia económica; es un estímulo del progreso y una recompensa del esfuerzo. Por eso, los países industrialmente desarrollados ven en el libre cambio una ley de justicia. Pero ya no es lo mismo cuando las condiciones son demasiado desiguales de país a país; los precios que se forman libremente en el mercado, llegan a resultados no equitativos. Es, por consiguiente, el principio fundamental del liberalismo, como regla de los intercambios comerciales, del que está aquí en litigio."

Sucede que los tres principios básicos de la economía liberal todavía rigen de hecho en el orden internacional. En primer lugar, no hay un Super-Estado; y, por consiguiente, los países --que son los individuos de la sociedad universal, viven y se relacionan sin intervención superior. Segundo, la ley de la oferta y la demanda reina en el comercio entre las naciones a través del precio internacional. Y, tercero, las organizaciones de resistencia, o sea las que pudiéramos llamar algo así como sindicatos de países, no existen. Los pueblos débiles se intentan agrupar para imitar a los poderosos, no para resistirse a ellos; y, así, organizan un mercado común, una zona de libre comer-

cio, pero no una resistencia común, que es lo que les sería útil .

Acontece que el liberalismo económico, caduco y arrumbado en la esfera doméstica de cada país, se refugia en su forma pura, en el orden internacional .

Aconteció que, pocos años después de terminada la Segunda Guerra Mundial, en la Conferencia de la Habana, no se tuvo conciencia de este problema; antes bien, por el contrario, se realizó el mayor esfuerzo para liberalizar el comercio internacional . En aquella Conferencia, se partió del concepto clásico según el cual el libre juego de las fuerzas de la economía internacional lleva por sí solo a la expansión óptima del intercambio y al mejor aprovechamiento de los recursos productores del mundo. Entonces, los países subdesarrollados estaban lejos aún de articular su posición y de decir sus aspiraciones y actitudes. Apenas se insinuaba la liquidación del orden y del sistema colonial. Y no eran tan notorias y apremiantes como lo son hoy las tensiones sociales del mundo en desarrollo. Por el contrario, hoy en día, todo eso se ve con claridad; y se advierte la creciente convicción de que se tendrá que realizar un magno esfuerzo para aliviar y eliminar esas tensiones que tanto afectan la tranquilidad del mundo. Nos encontramos frente a problemas nuevos en el plano económico internacional, nuevos por su índole en algunos casos, y por las dimensiones que han adquirido en otros. O frente a problemas ya pre-existentes, pero de los cuales no se había tomado aún clara conciencia.

A través de los dos primeros decenios del siglo XX, el comercio internacional se realizó dentro de un amplio régimen de intercambio y multilateralismo mundial, propiciado en gran parte por la relativa estabilidad de los precios de los productos objeto del comercio, por unas reducidas tarifas aduanales y por la similitud de los sistemas monetarios que descansaban básicamente en el patrón oro. Dentro de aquel sistema, los países en vías de desarrollo, exportadores de productos primarios, encontraron en los

países industriales mercados crecientes y remunerativos para sus exportaciones. Este era el caso del café brasileño, de los cereales y carnes argentinas del cobre y de los nitratos chilenos, del café y del plátano centroamericano.

La época posterior a la Primera Guerra Mundial y, sobre todo, la pavorosa crisis de 1929, provocaron una serie de desajustes en el comercio internacional y suscitaron políticas ampliamente proteccionistas por los países industrializados. Por de pronto, esos nuevos regímenes de comercio exterior no afectaron en mayor grado a las exportaciones de los países subdesarrollados; pues éstos todavía pudieron seguir colocando sus productos primarios en los mercados de los países industrializados, debido a que las economías de éstos sufrían serias carencias de alimentos y de materias primas.

Pero después de terminada la Segunda Guerra Mundial, sobre todo a partir de 1948, se van poniendo en práctica convenios bilaterales y multilaterales de comercio y de pagos, los cuales producen efectos dañinos en los países subdesarrollados. Entonces acontece que las naciones superindustrializadas y superdesenvueltas aumentan el volumen de sus exportaciones; mientras que, por el contrario, no se da un parejo aumento de las exportaciones de los países subdesarrollados. Según expone Francisco Borja Martínez<sup>11</sup>, "mientras que en el período 1950-1962, las exportaciones procedentes de las economías mercantiles desarrolladas se incrementaron en un 150%, las de los países en vía de crecimiento lo hicieron sólo en un 50%." Estos efectos se deben a que el elemento dinámico del comercio mundial lo constituyen las exportaciones de manufacturas, en tanto que, por el contrario, las exportaciones de productos primarios, que tradicionalmente corresponden a las naciones subdesarrolladas, han encontrado serias limitaciones para su crecimiento. El menor aumento de las exportaciones de materias primas provenientes de los países subdesarrollados, entre otras, ha sido efecto de las siguientes causas:

A) Los progresos de la técnica, gracias a los cuales se requieren menores

volúmenes de materias primas para elaborar productos industriales. Por ejemplo, la industria enlatadora requiere hoy menos estaño que antes para fabricar envases.

B) Por virtud de nuevos avances industriales se requiere hoy menor grado de materias primas para producir bienes altamente elaborados, así, por ejemplo, lo que está aconteciendo con el tránsito desde la industria textil a la industria química (nylon, polyster, etc.)

C) Algunos países superindustrializados van incrementando sus propias producciones de materias primas; y, además, prefieren adquirir dichas materias de otros países industriales.

Comentando estos hechos, Francisco Borja Martínez dice que "esta situación se agrava para los países semi-industrializados, que, por una parte, ven incrementarse sensiblemente sus necesidades para adquirir del exterior bienes del capital y materias primas industriales, y, por otra parte, reducen sus exportaciones de materias primas debido al mayor consumo interno y a la disminución de su propia producción."

Ya la Primera Conferencia Mundial de Comercio y Desarrollo declaró que el ingreso conjunto de los países en desarrollo, con dos tercios de la población mundial, no se eleva a mucho más de un décimo del de los países industrializados.

No parece aventurado sostener que los países superindustrializados y opulentamente ricos han explotado y siguen explotando las regiones subdesarrolladas del mundo. Las explotaron durante los regímenes coloniales; y siguen explotándolas incluso después de que los pueblos de esas regiones han conseguido su independencia política.

Si las cosas son así, nos encontramos obviamente ante injusticias perpetradas antaño y que continúan siendo cometidas en el presente. La constatación de esas injusticias, constituye al nivel estimativo o valorador, esto es, en el plano de una política internacional correcta, la base o el título para exigir una justa reparación. Tal justa re-

paración debe consistir en las aportaciones necesarias para restaurar el orden justo, que fue violado por los pueblos superlativamente ricos e industrializados, en perjuicio de los países subdesarrollados. Y uno de los medios para tal reparación o restauración debe ser precisamente la ayuda de los primeros a los segundos. Es decir, uno de los medios que contribuya a "desfacer entuertos" del pretérito y del presente deberá ser aquella medida de ayuda necesaria para el establecimiento de un orden justo en las relaciones económicas internacionales entre las grandes potencias industriales y los pueblos subdesarrollados y pobres del mundo<sup>12</sup>.

Durante los regímenes coloniales, las potencias metropolitanas forzaron a sus colonias a ser vendedoras de materias primas (las cuales, en el sentido más general de la expresión comprenden también los artículos alimenticios), materias primas que intercambiaban por productos manufacturados, producidos por las naciones superdesarrolladas que actuaban coercitivamente como rectoras.

Ahora bien, después de la descolonización, esto es, después de haber conseguido su independencia política, la situación real de las fuerzas económicas en el mundo, mejor dicho, la prolongada prepotencia económica de los países superindustrializados, antes metropolitanos, determina que aquella situación persista si es que no se presente en la actualidad todavía más agravada.

Pierre Moussa expone que muchos autores sostienen que la relación real de intercambio, durante los últimos decenios, de materias primas, y productos industriales elaborados, ha evolucionado en un sentido desfavorable para los países subdesarrollados, es decir, para los países productores de materias primas. Esto significa que tales países, como precio de las materias primas que venden a las potencias industriales superdesarrolladas no es suficiente para que puedan comprar a éstas la cantidad de tejidos,

herramientas, máquinas, cemento, que necesitan para su propio desarrollo.

Las cifras suministradas por las estadísticas económicas sugieren que existe en aumento una explotación progresiva de los pueblos pobres. Es más, afirmase que las naciones pobres están sometidas a una nueva "ley de bronce", que las fuerza a vender sus materias primas en condiciones cada vez más desastrosas.

Cierto que no todos los economistas comparten esta opinión; y fundan su discrepancia en la consideración de las relaciones reales de intercambio de algún determinado producto, sobre todo, contemplando el período desde 1876 a 1938, por ejemplo, en el caso de la madera.

Se ha dicho también que la aparente baja del precio de algunas materias primas se debe al hecho de que ha disminuído el precio de los transportes marítimos.

La verdad es que no puede establecerse una ley universal en estas relaciones; y que las mismas varían en cuanto a cuáles sean las materias primas de que se trate.

"Sin embargo, --Moussa observa que-- suele afirmarse que existe un factor general que tiende a comprimir el precio de las materias primas, y que consiste en la organización monopolística, gracias a la cual los países adelantados imponen sus precios tanto para la compra de las materias primas, como para la venta de los productos manufacturados. Si queremos ser exactos, hemos de reconocer que, salvo algunas excepciones, esa organización monopolística no existe. Basta con observar, cuando se trata de vender equipos a los países subdesarrollados, la violencia de las luchas que enfrentan entre sí a los países industriales en el triple terreno de los precios, de la extensión de los créditos y del tipo de interés de estos últimos. . . . En realidad, hay toda una cadena de factores de producción y de cambio. En un extremo, el campesino o el minero de los países subdesarrollados; y en otro extremo, el obrero de los países industriales. - Tan-

to y más que el deseo de lucro en el jefe de empresa industrial o mercantil, el deseo de los salarios altos en el obrero de los países industrializados ha sido la causa, sin duda, de una deterioración de la relación real de intercambio para los países subdesarrollados. Pues sucede que los asalariados se han esforzado en confiscar la plusvalía debida al progreso técnico; y lo han conseguido en gran parte. Supongamos que no lo hubiesen logrado; los jefes de empresa norteamericanos o europeos hubieran querido retener esa plusvalía para su beneficio, pero la competencia se los habría impedido frecuentemente. De manera, que si el beneficio del progreso técnico permanece en los países industrializados, es debido en gran parte a que se le captura cuando para por el mundo obrero. Sin incurrir en exageraciones, es lícito considerar que, en muchos casos, los adversarios en la guerra de la relación real de intercambio son los obreros occidentales y los campesinos de los países subdesarrollados". Estas consideraciones son, entre otras muchas, un ejemplo que patentiza la superlativa complicación del estado de cosas en las relaciones entre los países industriales superdesenvueltos y los pueblos subdesarrollados.

Por otra parte, se observa hoy en día que, en lo que concierne al sector de los minerales, el mundo industrializado depende estrechamente de los aprovisionamientos procedentes de los países atrasados. No sólo el petróleo, sino también el hierro y el aluminio vendrán cada vez más de los continentes nuevos.

Por el contrario, la situación de los pueblos subdesarrollados es mucho más débil en lo que se refiere a los productos vegetales. "Algunos de éstos pueden producirse en el territorio de los países industriales, sea el mismo producto (como el arroz, el algodón) o bien equivalentes o substitutivos (la remolacha ha suplantado en parte a la caña de azúcar)." Además, como ya recordé antes, muchas fibras vegetales tropiezan con la competencia de las fibras sintéticas, tales como el nylon, el orlón, el polyester, etc.

Me ha parecido no sólo oportuno, antes bien, además, imperativo, poner estos ejemplos que evidencian la enorme complicación de las relaciones económicas de intercambio entre los países industrializados y los pueblos subdesenvueltos.

Sin embargo, a pesar de todas esas complicaciones, en conjunto, de modo global, nos hallamos ante una realidad patente, la cual entraña dimensiones de pavorosa injusticia. Los países superindustrializados, de hecho, tiranizan a los pueblos pobres, muy especialmente a aquéllos dedicados de manera predominante a la agricultura, y las más de las veces, en la desventajosa situación del monocultivo. Por otra parte, en conjunto, la tendencia que predomina en el presente es la de que los países muy adelantados van haciéndose cada vez más ricos, mientras que los pueblos subdesenvueltos o bien se tornan más pobres, o bien permanecen estancados, o bien se desarrollan de un modo mucho más lento. En cualquiera de los tres casos resulta un hecho real que la distancia entre las naciones opulentas y los pueblos pobres, en lugar de aminorarse, va aumentando.

Y ese hecho del aumento de la distancia entre los países ricos y los pueblos pobres o míseros, no es imputable a estos pueblos. Por el contrario, el aumento de la distancia constituye el resultado de la acción de los pueblos superadelantados.

La variación del precio de las materias primas es un fenómeno permanente. En tal fenómeno hay un sin fin de variaciones en cuanto a las diferentes materias primas, así como en cuanto a la procedencia de éstas. Pero, en conjunto, puede observarse que las materias primas o los productos básicos, que provienen de los países subdesarrollados, son los que tienen los precios más inestables.

La variación de los precios de las materias primas afecta de modo muy dramático, sobre todo a los campesinos de los países subdesarrollados. Esto es así, porque las

fluctuaciones en los precios de los productos agrícolas son mucho mayores y más violentas que las fluctuaciones de los productos industriales, debido a que la industria goza de una mayor elasticidad que la agricultura.

La situación es tanto más complicada, en la medida en que depende de la interferencia internacional entre las acciones de los diversos países superdesarrollados y de una variadísima multiplicidad de factores económicos, no sólo en éstos, sino también en los pueblos subdesarrollados.

Esta complicación, ciertamente, hace mucho más difícil el tratamiento y el alivio del problema hacia la aproximación a metas de una mejor justicia internacional en materia económica.

Sin duda, tal complicación hace mucho más difícil el tratamiento y la solución de justicia de este gran problema; pero no suprime el problema. Y, por lo tanto, no suprime el deber de enfocarlo en serio, de buena fe, y de esforzarse en conseguir una mayor dosis de justicia económica entre los países superdesarrollados y las llamadas "naciones proletarias".

Y la gravedad del problema, en lugar de disminuir progresivamente, se va agudizando más cada día. El gran economista y sociólogo sueco Gunnar Myrdal<sup>13</sup>, resume la agravación del problema en términos generales, caracterizándola por los siguientes rasgos:

1) Existe un grupo pequeño de países ( la sexta parte de la población total del mundo no soviético ) que goza de un alto grado de riqueza; y, por otra parte, existe un grupo muchísimo mayor ( más de las dos terceras partes de la población del mundo no soviético ) extremadamente pobres .

2) En general, los países del primer grupo siguen sin desviaciones la ruta del desarrollo económico ininterrumpido, mientras que en el grupo de los pueblos super-

lativamente pobres el progreso medio es más lento, puesto que muchos de estos países están en peligro constante de no poder salir del estacionamiento, e incluso de perder terreno en lo que respecta a niveles medios de ingreso.

3) Por consiguiente, en términos generales, en las últimas décadas, las desigualdades entre los países desarrollados y los subdesarrollados han ido en aumento.

"Esta tendencia hacia la desigualdad económica internacional resalta todavía más ante el contraste de lo que está sucediendo dentro del ámbito interno de cada uno de los países ricos. En los países ricos, por lo que atañe a las generaciones recientes, se ha progresado y se continúa progresando hacia una mayor igualdad en las oportunidades para los individuos; y este hecho, que se ha registrado a ritmo creciente, todavía está cobrando un mayor impulso. El hecho de que en la parte más extensa del mundo el caso haya sido diametralmente opuesto, se debe a que, en los países pobres, individualmente considerados, no ha tenido lugar el proceso tendiente a una mayor igualdad, que se ha dado y prosigue actualmente en los países ricos. Los países más, en su mayoría, pobres se han conservado las mismas desigualdades ( entre individuos, clases sociales y regiones ) que han existido siempre, y en muchos de esos países míseros continúan aumentando todavía más esas desigualdades. " Estos desventurados hechos se agravan, por causa de que en los países pobres, que constituyen más de las dos terceras partes del mundo, el crecimiento de su población ha sido más rápido que en el grupo pequeño de países ricos.

El somero relato que he presentado de la situación del mundo, en lo que atañe a las relaciones internacionales económicas entre los países ricos y las naciones proletarias, así como el análisis de algunas de las causas de ese estado de cosas, ponen de manifiesto que esos hechos con tienen una enorme dimensión de injusticia. Además, ese es-

tado de cosas y algunos de los factores que lo han producido, y siguen produciéndolo, ponen en evidencia que de tales dimensiones de injusticia son culpables, por lo menos en parte las naciones ricas y superdesenvueltas.

Ahora bien, al reconocer esto, aparece con claridad el deber de justicia que tienen las naciones ricas, y también las organizaciones internacionales, de ayudar eficazmente a los pueblos pobres al aceleramiento de su desarrollo; y el deber de disminuir la distancia entre la opulencia que disfruta no sólo de lo necesario sino también de lo superfluo, por una parte, y la indigente miseria de quienes no pueden satisfacer sus necesidades elementales, ni siquiera a un nivel mínimo.

### 3. Creciente actitud de protesta de los pueblos subdesarrollados que gimen en la miseria

En los pueblos subdesarrollados se ha ido despertando de modo creciente la conciencia de las enormes desigualdades internacionales. Y esos pueblos y sus voceros se inclinan a atribuir parte de la culpa de su pobreza al resto del mundo, y, en particular a las naciones que están en mejor situación. Es decir, esos pueblos y sus voceros atribuyen las desigualdades que los mantienen tan pobres al sistema económico mundial, que, mientras que a ellos los oprime, favorece que las naciones ricas continúen enriqueciéndose todavía más.

Myrdal<sup>14</sup> subraya el hecho de que la Segunda Guerra Mundial ayudó a superar muchos frenos e impedimentos que contribuían a conservar el sistema de poder establecido en el mundo; y uno de los resultados de ello fue la liberación en gran escala de pueblos sujetos al dominio colonial. El nacionalismo que surgió de este proceso no sólo hubo de dirigirse hacia la independencia nacional, sino que, después de lograda ésta, clama por la igualdad de oportunidades a la par de otros pueblos.

Antes, los pueblos pobres sufrían, con lo que pudiéramos llamar alguna me-

dida de resignación y de desesperanza, los males que los afligían: no sólo se hallaban en situación de estancamiento, sino en actitud de ánimo estática. Por el contrario, a partir del término de la Segunda Guerra Mundial han adoptado una postura dinámica, por lo menos un propósito de dinamismo, una ambición de desarrollo.

Por otra parte, en otros tiempos, las naciones prósperas se referían a aquellos pueblos pobres y en estancamiento como "países atrasados". Hoy en día, por el contrario, los llaman "países subdesarrollados". Este cambio de denominación denota que ya los países ricos reconocen como una meta de justicia internacional el que los pueblos pobres e incultos deben desarrollarse económica y culturalmente.

Resulta, pues, que los pueblos pobres se llaman a sí propios "países subdesarrollados" o "países en desarrollo", con lo cual significan que quieren desenvolverse económica y culturalmente y que consideran que se hallan en tal proceso de desenvolvimiento. Y los países ricos y adelantados emplean la misma denominación para referirse a los pueblos pobres e incultos, con lo cual reconocen que "estos pueblos tienen razón al exigir niveles más altos de ingresos, una participación más equitativa en las cosas buenas de la vida y una mayor igualdad de oportunidades."

#### 4. El problema de justicia, como independiente de la buena fe o de la mala fe.

Afirmar que sobre las naciones ricas y superdesenvueltas pesa el deber de justicia de ayudar a los pueblos subdesarrollados, no implica que esa obligación de justicia dependa del hecho de que las primeras, es decir, las naciones opulentas, superindustrializadas y potencias coloniales hayan actuado de mala fe en el pretérito; ni implica, tampoco, el aceptar como algo consabido que toda su actuación colonial redundase en perjuicio de los pueblos sometidos.

Aún en el caso de que se demuestre que no hubo mala fe, antes bien, por el

contrario, buena fe y de que se demuestre asimismo que la acción de las potencias metropolitanas produjo algunos beneficios a los pueblos colonizados, deberemos reconocer que hoy en día las naciones opulentas y superdesenvueltas tienen el deber de reparar una situación que debe ser considerada como objetivamente injusta.

Puede haberse dado la ausencia de intención dolosa en la acción de las potencias coloniales y en la conducta actual de las naciones superdesarrolladas. Y, sin embargo, a pesar de la ausencia de dolo, debe reconocerse que la conducta de esos pueblos privilegiados produjo y sigue produciendo una situación, la cual, objetivamente, contradice y viola la justicia.

Respecto de la no existencia de dolo, por lo menos en parte, Myrdal observa que "el hecho de que los hombres de negocios y los gobiernos de las potencias coloniales tratasen de aprovechar las ventajas mercantiles que se desprendían de la tendencia del libre juego de las fuerzas del mercado y del dominio político, que es inherente al colonialismo, no se debe a propósitos siniestros de su parte. Significa que aceptaban el mundo tal y como era, cuidando sus intereses, y que tomaban parte en el juego, en la medida que les convenía; es decir, que pensaban y actuaban en la forma que podía esperar.- Tampoco se puede decir que la política de los países metropolitanos y de sus hombres de negocios haya sido siempre, por necesidad, desventajosa para los pueblos dependientes.

En realidad, las actividades económicas de los colonizadores representaron una forma impulsora de la expansión económica, la cual, en ausencia de las peculiares relaciones de dominio del colonialismo, no hubiera tenido lugar.-... Los gobiernos coloniales construyeron caminos, puertos, ferrocarriles, etc., o bien sentaron las condiciones para seguridad política y económica, de todo lo cual no hubiera sido posible disponer a través de la empresa privada. Aun cuando las empresas privadas fueron alentadas, por lo

general, en virtud de los propios intereses de los gobiernos coloniales, de los colonizadores y de los hombres de negocios, ellas contribuyeron en forma importante a crear las condiciones generales que puedan permitir el desarrollo económico.- Los gobiernos coloniales crearon las leyes, hicieron posibles el orden y la administración regular; tomaron medidas elementales de salubridad y, en algunos casos, fomentaron la educación en los niveles popular y avanzado en una escala limitada. Estas actividades beneficiosas de los gobiernos coloniales y de sus hombres de empresa se hicieron sentir en mayor grado allí donde la dominación política persistió por gran tiempo y donde estuvo completamente institucionalizada, como en la India".

Además, es justo reconocer que las potencias colonizadoras, en las que imperaban regímenes de democracia liberal, contribuyeron, queriéndolo o no, a difundir en los pueblos bajo su dominio las ideas que estos utilizarían más tarde para reclamar su independencia. Sin olvidar los pecados, incluso los crímenes, que los occidentales puedan haber cometido, es debido reconocer que la mentalidad de los seres humanos occidentales es precisamente generosa, por virtud de su sentido liberal.

El reconocimiento de algunas virtudes de las potencias metropolitanas, sin embargo, no se interfiere con la afirmación de que esas potencias, hoy en día, así como también, las otras naciones opulentas y superdesenvueltas, tienen el perentorio deber de justicia de ayudar eficazmente a los pueblos pobres e incultos al aceleramiento de su desarrollo integral.

Según indiqué antes, nos hallamos ante una situación que objetivamente debe ser calificada como injusta; y que, por lo tanto, requiere que sea substituída por un orden justo.

Por otra parte, sin perjuicio de reconocer algunos de los beneficios proporcio-

nados por las potencias metropolitanas a sus colonias, es debido no olvidar otro hecho, otro aspecto, por cierto muy importante, de la situación. Las potencias metropolitanas tuvieron siempre el interés de servirse del país dependiente como un mercado para los productos de su propia industria manufacturera; y por eso y para eso, adoptaron medidas especiales que frenaban el intento de crecimiento de la industria nativa. E incluso, sin la adopción de tales medidas, la ausencia de barreras proteccionistas --prohibidas para las colonias-- la industria de la metrópoli hubiera podido eliminar fácilmente a cualquier otro competidor colonial.

Es debido tener en cuenta, además, que las potencias metropolitanas tuvieron un interés manifiesto en procurarse las materias primas en sus colonias, en forma abundante y a costos reducidos, explotando los recursos naturales de la localidad y la barata mano de obra indígena.

Añádase a esto también, que las potencias metropolitanas estuvieron interesadas en monopolizar a los países colonizados, como mercados de exportación e importación.

Todo eso, --a pesar de las virtudes que tuvieron en algunos aspectos las potencias metropolitanas en favor de los países dependientes--, sin embargo, en fin de cuentas, redundó en serias desventajas económicas para las colonias.

Las potencias metropolitanas, que sufrían prejuicios étnicos y discriminaban en alguna medida a las poblaciones indígenas, pusieron en práctica medidas de segregación de éstas. Tal segregación frenó o disminuyó la asimilación cultural de los indígenas, incluyendo la capacitación técnica y el espíritu de empresa de éstos.

Como quiera que, para el cumplimiento de sus propósitos, las potencias metropolitanas necesitaban estabilidad social y orden público en las colonias, se aliaron con

las clases privilegiadas de éstas. De tal suerte, independientemente de la política nacional de las potencias metropolitanas, éstas en las colonias favorecían el conservadurismo.

Como resumen de la caracterización del colonialismo, Myrdal dice que ese régimen "significó principalmente sólo el fortalecimiento de todas las fuerzas del mercado, que, en una u otra forma, favorecían la desigualdad interna y la internacional. -... Estas instituciones de desigualdad inhiben el progreso económico en los países subdesarrollados."

Ahora bien, examinemos las dimensiones de injusticia objetiva implicadas por las referidas características de los regímenes coloniales.

Supongamos que, y esto es lo más verosímil, no se pueda atribuir intención dolosa a las potencias metropolitanas. Al fin y al cabo, esas potencias, aunque desde luego, movidas egoístamente por sus propios intereses políticos y económicos, actuaban de acuerdo con unas valoraciones sociales predominantes en su época. Que tales valoraciones fuesen incorrectas, esto constituye un asunto aparte. A pesar de que esas convicciones o valoraciones debamos considerarlas como incorrectas, independientemente de eso, eran las que real y efectivamente tenían vigencia en su tiempo. Ciertamente el colonialismo había sido ya duramente atacado por algunos filósofos socialistas. Pero tales ataques no habían derribado el repertorio de creencias sólidamente enraizadas en la sociedad de aquella época.

Por lo tanto, no parece ni aventurado ni indebido descartar la hipótesis de que la conducta de las potencias metropolitanas fuese dolosa, esto es, que fuese concebida con mala intención y con conciencia de las pautas de justicia infringidas.

La ausencia de dolo en esa conducta de los poderes coloniales no implica, sin embargo, que tal conducta no fuese objetivamente injusta.

Fueron injustas las conductas colonialistas, porque en ellas, las potencias metropolitanas, al servicio de sus propios intereses egoístas, emplearon su prepotencia política y económica para avasallar de facto a los pueblos sometidos a su dependencia. Aunque derramasen sobre los países colonizados algunos importantes beneficios de cultura, de higiene, de salubridad, de tecnología, por otra parte, cohibían su libertad de acción --no sólo en lo político, punto que no es el central de este estudio-- sino también en el económico y asimismo en el espiritual.

Aquí se habla de pueblos, de colectividades. Pero hay que tener presente siempre que, eso que llamamos colectividades en general, por lo tanto, también los pueblos, constan de seres humanos de carne y hueso, de personas humanas, de individuos vivientes. Por lo tanto, resulta que las limitaciones, las cohibiciones, la indebida falta de paridad, que hasta aquí he referido a las colonias, como gravámenes impuestos sobre éstas por los poderes metropolitanos, eran daños que, en fin de cuentas, perjudicaban a los seres humanos vivos integrantes de esas comunidades. Todas las mencionadas limitaciones, restricciones, cohibiciones, iniquidades, eran perjuicios sufridos por seres humanos vivos, esto es, por personas individuales, a quienes injustamente se recortaba muchas de las posibilidades de desarrollo, a las que todo hombre tiene derecho, desde el punto de vista de la estimativa o axiología jurídica.

Cierto que, en cuanto a la realidad, había muy importantes diferencias entre las potencias metropolitanas y sus colonias. Había, en efecto, desigualdades muy patentes de cultura, de civilización, de aptitudes, de esfuerzo acumulado, de capacidad de trabajo, en suma, una gran disparidad de niveles por lo que respecta a méritos. Ciertamente también que, de esas desigualdades de rango --desde el punto de vista valorativo-- no eran culpables las potencias metropolitanas; por la sencilla razón de que tales diferencias

existían antes de que las grandes naciones conquistaran los territorios y pueblos que convirtieron en colonias.

Pero no es menos cierto que, constituye una notoria injusticia la conducta del fuerte y superdotado que se aprovecha de las flaquezas y de las deficiencias de capacidad del débil y atrasado. Pues cuando el primero, el prepotente y superadelantado, no sólo utiliza al rezagado, sino que, además, restringe en éste muchas de las posibilidades y potencialidades de desarrollo que él tuviese, quebranta los principios de libertad e igualdad.

A pesar de que a la independencia política debemos atribuirle un alto valor, mi tema en el presente estudio no es el del autogobierno. La materia de la presente obra se centra en torno a los hechos de subdesarrollo cultural y económico. Pues bien, desde este ángulo, veo que los máximamente dañados por la política colonialista, son los seres humanos individuales, las personas, integrantes de los pueblos dominados.

Siendo así las cosas, como lo son, contempladas en una correcta perspectiva, las principales víctimas de los abusos de poder, cometidos por las potencias metropolitanas, son los seres humanos individuales integrantes de las colonias. Reconocerlo así, no impide admitir también las injusticias sufridas por las poblaciones colonizadas, en tanto que colectividades. Pero, me parece, que aquí hay que subrayar sobre todo las injusticias sufridas por las personas humanas de las colonias; y que, por lo tanto, hay que acudir a los valores o criterios estimativos válidos para todo Derecho, lo mismo para el orden jurídico nacional que también para el orden jurídico internacional.

##### 5.- La Etapa Postcolonial y la acción internacional

Aunque todavía persisten algunos residuos coloniales, probablemente destinados a desaparecer en un futuro no lejano, importa aquí, sobre todo, analizar y valorar

la realidad presente, que bien pudiera llamarse "etapa postcolonial".

Cuando las colonias, pueblos pobres y atrasados, se liberan, aprenden entonces con tristeza, que el hecho de la independencia política no implica que ellos queden situados automáticamente en la ruta del desarrollo cultural y económico. La mecánica de las fuerzas del mercado sigue operando, no sólo de modo que impide el desenvolvimiento, sino, además, de tal manera que aumenta las desigualdades nacionales y las internacionales. Heredan una economía basada sobre la producción de materias primas destinadas a la exportación. Para que consigan los capitales que su desarrollo económico requiere, tienen que obtener beneficios suficientes de la exportación de sus materias primas.

Adviértase que la falta de alivios o remedios en grande para esta situación, se debe a que no existe una autoridad internacional con poder ejecutivo para crear un marco de reorganización económica, en que aquellas injusticias sean corregidas, por lo menos, paulatinamente. Con ser, desde luego, muy importante la existencia de las Naciones Unidas --y reconociendo los muy substanciales logros que esta organización internacional ha conseguido en el campo social y económico-- su poder de acción efectivo es muy limitado.

Claro que los hechos sociales, tanto los positivos como los negativos, no acontecen de modo fortuito. Si tenemos unos Estados que sufren múltiples y variadas taras --unos, nacionalismo enfermizo, miope y suicida; otros, regímenes totalitarios negadores de la dignidad humana y de todas las libertades básicas; otros, aptitudes fanáticas; otros, con pasiones virulentas de odio a sus vecinos; la mayor parte, con ciegos egoísmos; etc.-- es iluso esperar que el mero hecho de que articulen en una organización internacional tenga el poder mágico de suprimir tales deficiencias y vicios. Claro, que el mero hecho de la existencia de una organización internacional implica una considerable mejoría de la situación, la probabilidad de un arreglo pacífico de muchos problemas, y la perspectiva de

una mejora progresiva en las relaciones interestatales; pero no aporta, por de pronto, un cambio sustancial de la realidad, ni, por ende, suprime las deficiencias, los prejuicios, las pasiones, ni los apetitos egoístas.

Por otra parte, hemos de reconocer, sin que esto implique enfriamiento de los ideales de solidaridad internacional, que, hoy por hoy, no existe el mínimo indispensable de homogeneidad cultural para hacer plenamente eficaz la organización internacional. A este respecto, Myrdal comenta que "no existe nada en la escala mundial que corresponda a la actitud mental dentro de una nación, contruida sobre una cierta homogeneidad de cultura en todas las regiones y clases sociales, y, por lo general, aunque no siempre, fortalecida por un lenguaje y tradición comunes, así como, por el concepto de unidad étnica, que haya evolucionado a través de una larga historia de destino común, y que se haya desarrollado continuamente en los países adelantados hacia niveles siempre más altos, por la verdadera experiencia de compartir la responsabilidad de la política nacional de integración."

Es verdad que, además de las Naciones Unidas --cuya organización ha llevado y sigue llevando a cabo una importante labor de ayuda técnica a los pueblos que la solicitan-- hay otras instituciones internacionales especializadas que realizan importante acción en apoyo y auxilio de los países subdesarrollados. Así, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento; el Fondo Especial de las Naciones Unidas para el Desarrollo Económico; la Comisión Económica para Asia y el Lejano Oriente; la Comisión económica para América Latina; y el Banco para el Desarrollo de África.

#### 6.- Recíprocas relaciones entre paz y justicia

En la jerarquía de los valores, cabe afirmar que, la justicia ocupa un rango más alto que la paz. Tanto es así, que muchas veces se considera que, desde el punto

de vista estimativo, en ocasiones extremas es éticamente correcto emprender una lucha, incluso armada, para lograr una meta de justicia. Contemplando la historia de las revoluciones, entre ellas cabe destacar como plenamente justificadas las siguientes: la Revolución Inglesa, la Revolución Norteamericana de la Independencia, la Revolución Francesa, la Revolución Mexicana. Claro que, por otra parte, en la historia hallamos revoluciones, las cuales en su conjunto pueden, y aún deben ser consideradas como regresivas, por ejemplo, aquéllas que desembocan en la instauración de un Estado totalitario. Pero mi tarea aquí, no es la de proceder a un enjuiciamiento crítico de todas las revoluciones que en la historia se han producido. Impórtame tan sólo mencionar, como lo he hecho, que ha habido grandes revoluciones armadas, las cuales aparecen como justificadas. Ahora bien, si esto es así, ello significa que en determinadas circunstancias y bajo ciertas condiciones, es lícito éticamente, e incluso puede ser un deber, sacrificar transitoriamente la paz para obtener una realización de justicia.

Apreciaciones similares podrían ser hechas enjuiciando críticamente las varias guerras que se han producido. Puede haber guerras justas, como, por ejemplo: las de lucha contra una agresión; las encaminadas a conseguir la independencia nacional; las que se proponen extirpar gravísimas violaciones contra los derechos fundamentales de la persona humana cometidas en otros países, violaciones que, además de constituir un agravio a la humanidad entera, ponen en peligro a los demás países.

Los dos asertos precedentes --sobre las revoluciones y sobre las guerras-- tienen validez sólo en circunstancias excepcionales, en circunstancias como aquéllas descritas por el gran dramaturgo alemán Schiller, y puestas en boca de un personaje de su obra Guillermo Tell : " ¡No! El poder de los tiranos tiene un límite. Cuando el oprimido no logra en ninguna parte hallar justicia, cuando la carga se hace insoportable, entonces mi-

ra al cielo con ánimo confiado y hace descender de allí sus derechos eternos, que brillan inmutables e inviolables como los astros mismos. Entonces vuelve de nuevo al primitivo estado originario de naturaleza, en el cual, el hombre está situado frente al hombre. Como último medio, cuando ya no se dispone de ningún otro, se acude a la espada."<sup>15</sup>

Pero la revolución y la guerra justas pueden ser un remedio heroico al servicio de la justicia y de los demás valores jurídicos por ésta implicados. Ahora bien, revolución y guerra son trances amargos, dolorosos, fuente de sufrimientos y de estragos, causa de muchos desquiciamientos, y origen de muchas tragedias. Revolución y guerra justas pueden ser consideradas como un áspero y penoso recurso quirúrgico, al cual no haya más remedio que apelar en momentos dramáticos de la historia de un pueblo, cuando se han cerrado las demás vías. Por eso, debemos considerar como un demencial fetichismo la hipertrófica devoción a la acción revolucionaria violenta, como algo en sí mismo magnífico.

Pero, excepto esas situaciones, excepcionalmente dramáticas, en que, como último recurso, se sacrifica la paz a la justicia, debemos reconocer que la paz, ella en sí misma, constituye un valor, desde luego de alto rango y superlativamente estimable.

Podrá la paz ser de jerarquía inferior a la justicia; pero la paz constituye normalmente una de las condiciones para realizar la justicia de modo habitual y en términos generales.

Es más, normalmente resulta imposible que reine la justicia (en la relativa medida viable en que ésta pueda ser cumplida) sin tener una situación de paz.

Con la mencionada excepción de los casos trágicos y desesperados en los que la violencia parece ser la única ruta abierta, cualquier quebrantamiento de la paz perjudica, si es que no hace imposible, la realización de la justicia.

Por eso no es aventurado, antes bien razonable, el reconocer que la paz, al igual que un mínimo de certeza y seguridad jurídicas, es una de las condiciones para la

puesta en práctica de la justicia.

Pues bien, la angustiosa situación de los pueblos pobres y subdesarrollados constituye una gran amenaza contra el mantenimiento de la paz y el peligro de conflagraciones y subversiones de enorme calibre de efectos sumamente desastrosos.

Recuérsede que no se trata sólo de la existencia de un lacerante contraste entre unas pocas naciones opulentas y una mayoría de pueblos privados no ya de todo lujo, sino incluso de la satisfacción de sus necesidades más elementales. No sólo es esto, sino algo peor: en los últimos dos decenios se ha ahondado la distancia entre las pocas naciones "poseedoras" y los países "indigentes", puesto que los pueblos superindustrializados van dejando cada vez más atrás a los subdesarrollados. Los pueblos más pobres deben afrontar una lucha no sólo incesante, sino cada día mayor, entre sus esfuerzos por elevar el producto nacional bruto y el aumento cada vez más rápido de la población.

Los autores de la Carta de San Francisco, fundacional de Naciones Unidas, tuvieron clara y aguda conciencia de que no es posible asegurar la paz, cuando los derechos fundamentales de la persona humana son brutalmente atropellados en algunos países, ni cuando hay grandes sectores de la población mundial sumidos en una miseria angustiosa.

Ya el Presidente de los Estados Unidos Franklin Delano Roosevelt<sup>16</sup>, señaló como una de las cuatro libertades, por él solemnemente proclamadas, la liberación de la necesidad, esto es, la liberación de la miseria, la situación real hoy en día. Pero, ahora lo que importa, en esta parte del presente estudio, es averiguar si hay razón de estricta justicia, por virtud de la cual, los países superdesenvueltos y las organizaciones internacionales tengan el deber de prestar auxilio económico y técnico a los pueblos subdesarrollados.

Claro que, aparte, además de las razones de justicia, hay razones de otras

ñdoles diversas. Esbocé, ya antes, los fundamentos éticos de la fraternidad universal, la cual, desde luego, impone tales obligaciones.

Me ocuparé después de razones en favor de tal ayuda, por otros motivos de los pueblos superdesenvueltos. Entre esos otros motivos, que son de varias clases, figura uno muy importante, a saber: el mantenimiento de la paz. Con independencia de las razones de caridad y de las ya expuestas razones de justicia, los pueblos superdesenvueltos necesitan que haya paz en el mundo para continuar desarrollándose progresivamente. Ahora bien, no puede haber paz de un mundo en el cual están unos pocos países opulentos, por un lado, y una mayoría de pueblos sumidos en la miseria y en la desesperación.

Así pues, normalmente, de modo certero se considera que la conservación de la paz, tanto de la interior, dentro de una nación, como la exterior, esto es, la internacional, constituye una condición para que la justicia pueda ser realizada de modo satisfactorio.

Uno de los pensamientos que inspiró la redacción de la Carta de las Naciones Unidas, de San Francisco, fue el de no preocuparse sólo por evitar los factores que directa e inmediatamente pueden provocar la guerra, sino también el de remediar o aliviar aquellas situaciones que constituyan una amenaza a la paz. Así lo recordó el Profesor René Cassin (en la reunión de la Comisión Nuclear de Derechos Humanos, el 7 de mayo de 1946). Entre esas situaciones fueron mencionadas un sinnúmero de veces las de grave violación de los derechos básicos del ser humano, y también las situaciones de desajuste social-económico, como las de miseria. La idea de la liberación de la miseria manifestóse de modo reiterado e insistentemente lo mismo en la elaboración del texto de la Carta de San Francisco (1945) que en la laboriosa gestación del texto de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948).<sup>17</sup>

Es más, se estableció una directa e inmediata conexión entre la vigencia, observancia, respeto y realización de los derechos humanos fundamentales y el mínimo indispensable de holgura económica. Ya el presidente Roosevelt en una alocución dirigida al Congreso de los Estados Unidos, el 11 de Enero de 1944, expresó su doctrina sobre la índole de la liberación de la miseria: "Hemos llegado a comprender claramente el hecho de que la auténtica libertad individual no puede existir sin seguridad e independencia económica. Hombres necesitados no son hombres libres. Las gentes hambrientas y sin empleos son la materia con que se fabrican las dictaduras". Y el Presidente continuó: "En nuestros días esas verdades económicas han sido aceptadas como obvias. Por así decirlo, hemos aceptado una segunda Declaración de Derechos, en la cual se establezca una nueva base para la seguridad y la prosperidad."

"Aunque se declare y proclame solemnemente el derecho a la vida, no se hace lo necesario para dar efectividad a ese derecho. La tierra es lo suficientemente grande para que todos puedan vivir de ella. No obstante, muchos están privados de una morada decorosa. Los recursos naturales de la tierra, empleados de acuerdo con los conocimientos científicos, que tenemos a nuestra disposición, debieran proveer suficientemente las condiciones para que todas las gentes viviesen de modo cómodo. Sin embargo, los recursos naturales son derrochados de múltiples maneras y no resultan accesibles a todos los que necesitan de ellos. A todo individuo debiera concedérsele una adecuada participación en la sociedad, así como, también, debiera exigírsele su propia contribución para las necesidades de ésta."

"Fundamentalmente, el hecho de todo ser humano, en tanto que individuo de la especie humana, abarca la libertad necesaria para desenvolver hasta el máximo de sus posibilidades todos sus talentos y capacidades con el propósito de autodesenvolverse

de un modo seguro y satisfactorio."

Ya en la Carta del Atlántico se proclamó que los productos de la tierra y del trabajo debieran asegurar a todos los hombres "acceso, en términos de igualdad, al comercio y a las materias primas del mundo que son necesarias para la prosperidad económica". "Por consiguiente, a las gentes de los pueblos atrasados debe reconocérseles y garantizárseles el derecho al pleno uso de los productos de su país y de su trabajo y a ocupar un puesto en el intercambio de los bienes del mundo, en un nivel de igualdad. Los hombres atrasados tienen derecho, a controlar su propio poder de trabajo y a disponer de él, y no debieran ser privados de ese derecho... por abuso de su inevitable ignorancia."

El famosísimo escritor Aldous Huxley<sup>18</sup> recordó, enfáticamente, en una reunión de la UNESCO, que " en medio de un caos social puede haber muy poca libertad personal o tal vez ninguna."

Así pues, se reconoció por los miembros de la Conferencia de San Francisco, ( fundadora de las Naciones Unidas) recíprocas relaciones de interdependencia entre: la conservación de la paz; el respeto y garantía a los derechos básicos del ser humano; y a la liberación de la miseria, no sólo de los individuos, sino también de los pueblos subdesarrollados.

En el preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas leemos: "Nosotros, los pueblos de las Naciones Unidas resueltos:

.....

A promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad ( párrafo cuarto ),

Y con tales finalidades, .....

a emplear un mecanismo internacional para promover el progreso económico y social de to-

dos los pueblos."

En la fracción 3 del artículo 1 de la Carta figura como uno de los propósitos de las Naciones Unidas: "realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión."

La Declaración Universal de Derechos Humanos, (proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en París, el 10 de Diciembre de 1948), se insiste sobre estas ideas. Así, en el segundo Considerando se dice: "que se ha proclamado, como la aspiración más elevada del hombre, el advenimiento de un mundo en el que los seres humanos, librados del temor y de la miseria, disfruten de la libertad..."

Los considerandos quinto y sexto traen a recordación lo que la Carta de las Naciones Unidas contiene ya sobre los derechos básicos del ser humano y sobre la elevación de los niveles materiales y espirituales de la vida. "Los pueblos de las Naciones Unidas... se han declarado resueltos a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad." Y el sexto Considerando menciona el hecho, de que, "los Estados Miembros se han comprometido a asegurar, en cooperación con la Organización de las Naciones Unidas, el respeto universal y efectivo a los derechos y libertades fundamentales del ser humano".

Pero lo más importante, aquí, es la afirmación contenida en el segundo Considerando de que el reconocimiento de los derechos fundamentales del ser humano constituye la base de la paz en el mundo.

Del mismo modo que es difícil mantener una situación de paz dentro de una nación, cuando hay superlativos contrastes entre un grupo relativamente pequeño de afor-

lunados opulentos y una masa indigente que gime en la miseria, o cuando estos contrastes se dan entre diversas zonas geográficas de un mismo Estado, así también, la paz internacional se halla en grave peligro cuando hay un desnivel abismal entre unos pocos países que nadan en la abundancia y una mayoría de pueblos no sólo en situación paupérrima, sino que además, ven frustrados sus esfuerzos para desenvolverse progresivamente en el plano cultural y económico. Un gran volumen de injusticia social dentro de una nación entraña el peligro de que estalle una revolución, sobre todo cuando los de abajo han adquirido ya conciencia de que la situación que sufren es inicua. De modo similar sucede en el ámbito internacional que el drama de los destituidos, mejor dicho, la tragedia de los pueblos que se hallan sumidos en bajas etapas de desarrollo, sin poder salir de ellas, incuban factores que ponen en gravísimo riesgo la paz y que alimentan las guerras particulares, y pueden verosímilmente provocar una conflagración universal.

#### 7.- La efectiva solidaridad internacional

La Revolución Francesa quiso dar un sentido y un alcance políticos al lema de la "Fraternidad". Bien sabido es que esta palabra figura a continuación de las de "Libertad, Igualdad..." como expresión de los ideales de aquella gran gesta civilizadora, que se inició, en la práctica, el 14 de julio de 1789. Y esas tres palabras siguen figurando esculpidas en la mayor parte de los edificios públicos de Francia; y ellas todavía continúan produciendo un eco sentimental de adhesión y un reconocimiento intelectual en la inmensa mayoría de las gentes del mundo libre en la actualidad.

Ahora bien, ¿qué puede significar el vocablo "fraternidad", desde el punto de vista político y jurídico?

Es obvio que la noción de fraternidad tiene, ante todo y principalmente, un sentido moral; el reconocimiento de que todos los hombres son hermanos entre sí, y de que

tunados opulentos y una masa indigente que gime en la miseria, o cuando estos contrastes se dan entre diversas zonas geográficas de un mismo Estado, así también, la paz internacional se halla en grave peligro cuando hay un desnivel abismal entre unos pocos países que nadan en la abundancia y una mayoría de pueblos no sólo en situación paupérrima, sino que además, ven frustrados sus esfuerzos para desenvolverse progresivamente en el plano cultural y económico. Un gran volumen de injusticia social dentro de una nación entraña el peligro de que estalle una revolución, sobre todo cuando los de abajo han adquirido ya conciencia de que la situación que sufren es inicua. De modo similar sucede en el ámbito internacional que el drama de los destituidos, mejor dicho, la tragedia de los pueblos que se hallan sumidos en bajas etapas de desarrollo, sin poder salir de ellas, incuban factores que ponen en gravísimo riesgo la paz y que alimentan las guerras particulares, y pueden verosímelmente provocar una conflagración universal.

#### 7.- La efectiva solidaridad internacional

La Revolución Francesa quiso dar un sentido y un alcance políticos al lema de la "Fraternidad". Bien sabido es que esta palabra figura a continuación de las de "Libertad, Igualdad..." como expresión de los ideales de aquella gran gesta civilizadora, que se inició, en la práctica, el 14 de julio de 1789. Y esas tres palabras siguen figurando esculpidas en la mayor parte de los edificios públicos de Francia; y ellas todavía continúan produciendo un eco sentimental de adhesión y un reconocimiento intelectual en la inmensa mayoría de las gentes del mundo libre en la actualidad.

Ahora bien, ¿qué puede significar el vocablo "fraternidad", desde el punto de vista político y jurídico?

Es obvio que la noción de fraternidad tiene, ante todo y principalmente, un sentido moral: el reconocimiento de que todos los hombres son hermanos entre sí, y de que

El encuentro de mí mismo sólo podrá verificarse hasta el instante en que me encuentre con los prójimos. "Cuando ese encuentro es auténtico, tiene que suscitar un sentimiento de amor, de amor de hermanos, esto es, de fraternidad. Aunque la democracia, en el sentido riguroso de esta idea, es ante todo y sobre todo, un principio político, la realización de ella depende mucho de que exista ese sentido fraterno entre los integrantes de la comunidad nacional, y en su caso, de la comunidad internacional, esto interesa mucho subrayarlo aquí.

Todo eso sobre la fraternidad está muy bien; resulta muy justificado y tiene gran importancia. Por el hecho de tenerla, me pareció oportuno aludir aquí a este tema. Si llegase a reinar en el mundo un genuino sentimiento de fraternidad entre todos los humanos --¡cuán lejos de ello, por desgracia, estamos todavía!-- la dramática situación de los pueblos subdesarrollados se aliviaría muchísimo y entraría en vías de satisfactorio remedio. Pero, a mi parecer, esa dramática situación plantea, ante todo y centralmente un problema de justicia. No se trata de regalarles a los pueblos en estado de miseria, las riquezas que les sobran a las naciones prósperas, haciendo esto por espíritu de fraternidad. Ojalá pudiese suceder esto, pues con ello se resolvería la angustia presente. Sin embargo, hay que recalcar que, por razones de justicia, las naciones superdesarrolladas deben a las subdesarrolladas una reparación. Se trata de la reparación de las injusticias que las primeras cometieron antaño, y que todavía siguen perpetrando, injusticias que, en parte, fueron y son las causas de la miseria de las segundas.

Tras esas aclaraciones preliminares sobre la fraternidad, lo que deseo analizar aquí es algo diferente: es el hecho real de la efectiva solidaridad entre todos los pueblos de la tierra, y entre todos los hombres habitantes de la misma.

Hablé antes de fraternidad, porque ésta muchas veces ha sido expresada

como un deber de recíproca solidaridad entre todos los humanos. En tal contexto, se entiende por solidaridad una especie de co-responsabilidad entre todos los hombres y entre todos los pueblos. No cabe duda de que tal deber existe. Sin embargo, lo pertinente aquí no es insistir en ese deber, tantas veces incumplido, antes bien, el señalar un hecho efectivo, una realidad patente: el hecho de una solidaridad universal, independiente de que guste o no, independiente de que se tenga o no cabal conciencia de él.

Esa solidaridad significa que con independencia de la moral, de la filosofía política, de los sentimientos y preferencias, hay una efectiva interdependencia recíproca entre todos los pueblos y entre todos los hombres del mundo.

En otras épocas pretéritas de la historia, existieron vínculos de relativa interdependencia entre muchos pueblos. Pero tales nexos de interdependencia, aunque reales, eran menos vigorosos, por virtud de las grandes distancias geográficas entre las naciones y de relativo aislamiento en que muchos pueblos vivían.

En nuestro tiempo sucede que las grandes conquistas de la Tecnología han reducido, hasta casi anularlas, aquellas distancias: consiguientemente, han aminorado el tiempo para las relaciones interhumanas; y, además, los prodigiosos medios de comunicación (radio, televisión, cine, etc.) determinan la presencia de la totalidad de los acontecimientos mundiales en todos los lugares de la tierra, proporcionan rápidamente el mutuo conocimiento y son un vehículo veloz para la difusión de las ideas. En otros tiempos, las hambres colectivas en la India o en China eran tristes acontecimientos en esos países, que sólo tenían ligeras repercusiones en el resto del mundo. Actualmente, la baja del precio de venta del estaño en Bolivia produce inmediatos efectos económicos en Nueva York, México, París y Viena; y repercusiones políticas directas entre los estudiantes de la Universidad de California y de la Sorbona. Ejemplos análogos podrían multiplicarse casi en

un sinnúmero.

La intensidad y la extensión de esa efectiva interdependencia aumenta además, en proporciones gigantescas, por el hecho que en el presente denominamos "la explosión demográfica de nuestro tiempo".

Podríamos valernos del siguiente símil. En términos metafóricos cabría decir que, antaño, las diversas naciones eran como casas un poco alejadas entre sí. Entonces, si una de esas casas se incendiaba no resultaba forzoso o inevitable que el fuego se propagase a las demás. Por el contrario, en el presente el mundo es algo así como un gigantesco edificio de apartamentos. Si en uno de los apartamentos prenden las llamas, o cunde una epidemia, habrá el riesgo inminente de que el fuego o el contagio prendan en muchos otros, si es que no en la totalidad de ellos.

Aparte de todas las consideraciones morales y filosófico-jurídicas, desde luego de superlativo alcance, de hecho resulta que es muy difícil que las naciones opulentas puedan disfrutar en calma su riqueza, al lado de sus vecinos, los pueblos míseros. Y en el presente son vecinas las gentes que viven en las regiones antípodas, porque ya no hay prácticamente distancias, como no hay tampoco posibilidad de ocultaciones ni aislamientos.

Ya en 1948 Wendell Wilkie, candidato a la Presidencia de los Estados Unidos, de Norteamérica, escribió un libro con el título Un Mundo; es decir, querámoslo o no, agrádenos o no, el mundo, mejor dicho, los humanos que lo habitan, tiene una unidad. Esto impone que el egoísmo, tanto el individual como el colectivo, y también el nacional, aconseje adoptar conductas que otrora habríamos llamado altruistas. El opulento --individuo o pueblo--, si desea disfrutar tranquilamente de una parte de su riqueza, debe destinar otra parte de ella para ayuda de los indigentes.

Este argumento no es un sermón moral ni la expresión de un ideal jurídico

--aunque haya razón para el uno y para la otra: es el señalamiento de una amenazadora realidad de desequilibrio que pone al mundo entero en inminente peligro de una catástrofe total de la que muy pocos, o probablemente nadie podría salvarse. Estos son los hechos, la realidad efectiva. Mas, por desgracia, aún no existe una suficiente conciencia efectiva de esa realidad y de sus peligros en la mayoría de los estadistas del presente, ni de quienes integran los pueblos por aquellos regidos.

Por otra parte, aunque de hecho hay "Un Mundo", una unitaria solidaridad de todos los humanos, sucede que, desde el punto de vista de las convicciones políticas y de sus respectivos regímenes, tenemos en nuestro tiempo "Dos Mundos", el llamado Mundo Libre y el mundo de los estados totalitarios, principalmente del Imperio Soviético y del Imperio Chino y de sus respectivas colonias. Y aún se añade, con razón, la existencia de un "Tercer Mundo", compuesto precisamente por los pueblos subdesarrollados.

NOTAS AL CAPITULO II

1. Encíclica de PAULO VI, Sobre el Desarrollo de los Pueblos (De Populorum Progressio), Ediciones Paulinas, México, 1967.
2. Véase: BRUNNER (Emil), La Justicia: Doctrina de las Leyes Fundamentales del Orden Social, Traducción de Luis Recaséns Siches, Centro de Estudios Filosóficos, Universidad Nacional Autónoma de México, 1961, pp. 283-317.
3. Véase: ARNOLD H. J. P.), Aid for Developing Countries: A Comparative Study, A Background Book, The Bodley Head, London, 1962, pp. 13-26; 152-153.
4. Véase: HOFFMAN (Paul), One Hundred Countries--One and One Quarter Billion People. United Nations, New York, 1961.
5. Véase: Ibidem, p. 152 s.
6. Véase: S.S. PAULO VI, Encíclica "Populorum Progressio" (Sobre el Desarrollo de los Pueblos), Ediciones Paulinas, México, 1967.
7. Véase: BRUNNER (Emil), La Justicia: Doctrina de las Leyes Fundamentales del Orden Social, trad. de Luis Recaséns Siches, Centro de Estudios Filosóficos, Universidad Nacional Autónoma de México, 1961, pp. pp. 313 ss.
8. Véase CAHN (Edmond), The Sense of Injustice, New York University Press, 1949, pp. 11 ss.
9. Véase: LASKI (Harlod J.). El Liberalismo Europeo, Versión de Victoriano Miguélez, Fondo de Cultura Económica, México, 1939, pp. 115 ss.
10. Véase: SANCHEZ NAVARRO (Juan), La Encíclica y la Solidaridad Internacional, en el volumen Comentarios a la Encíclica Populorum Progressio, Arte y Cultura, México, 1967, pp. 111 ss.
11. Véase: BORJA MARTINEZ (Francisco), La Encíclica Populorum Progressio y el Comer-

cio Internacional, en el volumen citado en la nota precedente (10)., pp. 123 ss.

12. Véase: MOUSSA (Pierre), Las Naciones Proletarias, trad. de M. Rubio y L. Alcalde, 2a. ed. Editorial Tecnos, Madrid, 1963, cap. I.
13. Véase: MYRDAL (Gunnar), Teoría Económica y Regiones Subdesarrolladas, Trad. de Ernesto Cuesta y Oscar Soberón, 2a. ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1964, pp. 13 ss.
14. Véase: MYRDAL, Ob. Cit. pp. 69 ss.
15. Citado por RECANSENS SICHES (Luis), Tratado Genral de Filosofía del Derecho, 3a. ed. Editorial Porrúa, México 1965, pp. 621 s., y 626.
16. Véase: HOLCOMBE (A.N.), Human Rights in the Modern World, New York, University Press, New York, 1948, p. 6 ss.
17. Véase: Acta Resumidas de la Comisión Nuclear de De rechos Humanos, Sesión del 7 de mayo de 1946.
18. Véase: HUXLEY (Aldous), The Rights of Man and The Facts of the Human Situation, en el volumen editado por UNESCO: Human Rights, A Symposium of Coments and Interpretations, Columbia University Press, New York, 1950.

## CAPITULO III

### ALGUNOS SUPUESTOS DE FILOSOFIA Y CIENCIAS POLITICAS

#### SUMARIO:

- 1.- Ni utopía ni timidez: el problema de la soberanía.
- 2.- Historia de la idea de la soberanía.
  - A) Antigüedad Clásica.
  - B) Edad Media.
  - C) Bodin y Francisco Suárez.
  - D) Ulteriores desarrollos y modificaciones en la doctrina contractualista.
  - E) Rousseau.
- 3.- Especial estudio de la soberanía en Hobbes, Locke y Rousseau.
- 4.- Los románticos alemanes y Hegel.
- 5.- La soberanía según Kelsen.
- 6.- La soberanía según Heller.
- 7.- La situación presente. Anhelos de un auténtico orden jurídico internacional; y obstáculos para lograrlo.
- 8.- Misión de la ciencia política en nuestro tiempo.

#### 1.- Ni utopía ni timidez: el problema de la soberanía.

Ya un primer contacto con la realidad de los pueblos subdesarrollados, así como el análisis preliminar de los problemas que estos hechos plantean, permiten presentir cer-

teramente que las vías de efectivo remedio para la trágica realidad de esta situación no puede encontrarse ni en el plano nacional, ni tampoco en las acciones interestatales, antes bien, tan sólo en virtud de una reestructuración mundial, determinada por una autoridad internacional. Rehuir el reconocimiento de que sólo un plan ordenado por una autoridad internacional puede ofrecer alivios sustanciales, para los problemas del subdesarrollo, sería imperdonable timidez; sería adoptar la torpe política del avestruz, que cree escapar del peligro escondiendo la cabeza para no verlo.

Sin embargo, por otra parte, sería iluso, algo peor, utópico, el pensar que ese único camino de solución --el de una autoridad internacional-- esté abierto en el presente. Ni siquiera nadie con sensatez y consciente de las realidades actuales puede esperar que en un próximo futuro resulte viable poner en práctica ese medio de una autoridad internacional.

Aunque en la filosofía y la ciencia política de nuestro tiempo la idea de la soberanía está en notoria crisis, tal idea conserva todavía una enorme fuerza en la conciencia de las gentes de todos los países. En efecto, la creencia en la mal llamada soberanía estatal, que algunas veces suele expresarse o, mejor dicho, encubrirse con las altisonantes palabras "autodeterminación de los pueblos", todavía ejerce un potente arrastre sentimental. Claro que esto no es algo fortuito: las naciones débiles que, en otros tiempos, e incluso en el presente, han sufrido y sufren la acción mediatizadora de los Estados poderosos, por comprensible medida de autodefensa insisten en ese principio; y las grandes potencias no gustan la perspectiva de limitaciones a su acción. En términos generales, hemos de admitir, aunque sea con dolor, que el dogma de la soberanía estatal, a pesar de hallarse en gravísima crisis, todavía conserva una vigencia efectiva.

Ignorar el hecho de que todavía no avizoramos en el horizonte presente, ni siquiera en el de un futuro calculable a corto plazo la eliminación de la tesis de la sobe-

ranía estatal sería pura utopía.

El filósofo y científico de la política cae en utopía, cuando se embarca exclusivamente en construcciones ideales abstractas, inspiradas en valores puros, e ignoran y no toman en cuenta el peso específico, las leyes fácticas y las limitaciones de las realidades en las que y para las que deben ser llevados a cabo los programas de remodelación social. Los utopistas, en lugar de tomar en consideración las realidades colectivas particulares y concretas, integradas por unos determinados hombres en unas ciertas situaciones históricas, especulan con conceptos ideales del ser humano, en términos genéricos y abstractos; trabajan mentalmente con imágenes racionalizadas del hombre, de un hombre que no existe de un modo efectivo en un cierto lugar y en una determinada época, sino que es tan sólo el producto de una optimista creación mental.

Todo pensamiento filosófico-político y filosófico-jurídico, así como también toda acción política práctica, deben operar con dos tipos de ingredientes: conocimiento de los valores que vengan en cuestión; y conocimiento sociológico de las realidades humanas, en tanto que humanas en sus dimensiones genéricas, y, además, también en los caracteres particulares de cada colectividad concreta.

Las directrices, según las cuales deba ser organizada una colectividad humana --local, nacional, internacional--, han de ser suministradas por la axiología, por una filosofía de los valores. Pero la realidad que ha de ser organizada, ésta, no puede crearla ni el pensador ni el hombre de acción con su mente; no puede sacársela de su propia cabeza; no puede producirla con su fantasía. La realidad está ahí, dada en una situación histórica. Esa realidad tiene componentes, regularidades y tendencias que son generales y comunes de todas las colectividades humanas: lo mismo de los botocudos que de los ingleses, lo mismo de los zulúes que de los griegos, lo mismo de los hotentotes que de los mexicanos. Mas,

por otra parte, cada colectividad humana tiene caracteres, dimensiones, tendencias, posibilidades y límites particulares, de índole concreta y peculiar. No sólo cada colectividad nacional, sino incluso, también cada colectividad local. La Nación Mexicana tiene rasgos particulares propios, tal vez incluso exclusivos, diferentes de otras naciones, aunque, por otra parte, posea notas comunes con éstas, ... Ahora bien, dentro de México, son grandes las diversidades entre Oaxaca y Coahuila, por ejemplo. Quienquiera que se proponga trabajar, al nivel filosófico o en el plano de la práctica con una colectividad humana, necesita indispensablemente : a) una diáfana intuición de los valores pertinentes (por ejemplo, justicia, seguridad, bienestar general, etc.); b) clara conciencia de lo que es común a todas las realidades sociales; y c) minucioso conocimiento de las características concretas de esa colectividad particular.

En los últimos decenios se ha desenvuelto, principalmente en los países de lengua inglesa, una nueva disciplina a la que se ha denominado policy sciences, esto es, las ciencias que se ocupan de la determinación de las políticas a seguir en las varias instituciones sociales<sup>1</sup>. No se trata solamente de la "política" en el sentido primordial de este vocablo, es decir de la acción encaminada al gobierno del Estado, o de otros entes públicos, aunque desde luego incluya también ese tipo de actividades, sino que se trata de un concepto mucho más amplio. Este concepto más amplio comprende el arte de orientar y llevar a la realización los fines a que apuntan las varias instituciones sociales, incluyendo desde luego, los entes públicos --nacionales e internacionales-- y también las organizaciones privadas. En inglés a las actividades relativas al Estado se las llama "Politics", palabra que designa la ciencia y el arte del gobierno político; mientras que aquel sentido más general se expresa con la voz de "policy", que significa una determinada línea de acción elegida en vista a realizar eficazmente un cierto propósito. Mi maestro Recaséns Siches sugiere para la de-

signación de esa nueva disciplina el nombre de ciencias de las políticas. En este sentido, se habla de la "política de un gobierno", de la "política de una empresa industrial", de la "política de una escuela", de la "política de un padre de familia", etc. Recanséns Siches<sup>2</sup> opina que la formulación y ejecución de una política ordinariamente consta de cuatro componentes:

- A) La averiguación de los valores en que la conducta se debe orientar.
- B) El estudio a fondo y minucioso de la realidad concreta con la que uno se enfrenta, y sobre y con la cual se tiene que trabajar.
- C) El escoger ya de modo particular los propósitos o fines determinados que se trata de alcanzar en esa realidad concreta.
- D) La selección de los medios mejores, mejores tanto desde el punto de vista ético como en el aspecto práctico de eficacia.

Para la tarea A), averiguación de los valores, y también para el primer punto del tema D), el dictamen sobre la corrección ética de los medios, hay que acudir a los criterios suministrados por la filosofía social.

La tarea B ), o sea el estudio de la realidad social particular, se tiene que llevar a cabo sobre la base del conocimiento sociológico general y por el aporte de la investigación social concreta.

La tarea C), consiste en proyectar o aplicar los juicios de valor sobre la realidad social concreta, para ponderar, entre las diversas posibilidades presentes que en ésta se ofrezcan, cuál entre ellas, por ser mejor que las otras, merece y debe proponerse como fin. En esta tarea se conjugan a la vez los valores pertinentes y el conocimiento sociológico de la realidad particular.

Una parte del problema de la tarea D), la de desechar los medios éticamente malos, se ha de cumplir, como ya se indicó, a la luz de los juicios de valor adecuados.

La otra parte de la tarea D), o sea la selección de los medios más eficaces para la realización del propósito adoptado, ha de resolverse por la investigación social, la cual, apoyada en las leyes sociológicas generales y en el conocimiento de la realidad particular, intenta pronosticar los efectos probables de los varios procedimientos posibles, y, en consecuencia, elegir los más eficaces. No se olvide el adagio de que "el infierno está adoquinado de buenas intenciones". Por ende, no podemos contentarnos con las buenas intenciones; se necesita conseguir la eficacia. Ahora bien, quien decide el juicio sobre la eficacia es la experiencia histórica. Sin embargo, el sociólogo puede en alguna medida "pronosticar", esto es, anticipar mentalmente los efectos de una cierta acción.

Sobre el tema que me ocupa, resumiré las consecuencias de lo que acabo de exponer, subrayando los siguientes puntos:

1. El remedio, o por lo menos un alivio satisfactorio, de los problemas del subdesarrollo, sólo puede lograrse por la vía de una reestructuración mundial de las relaciones económicas interestatales, dictada por una autoridad internacional.

2. Para eso sería condición previa el destierro del falso dogma de la soberanía estatal, y la sustitución de ésta por la de "autonomía estatal".

3. Es cierto que el falso dogma de la soberanía estatal ha entrado en crisis desde hace algunas décadas. Sin embargo, tal crisis no implica que la tesis de la soberanía estatal haya desaparecido. Por el contrario, aunque bastante averiada, la idea de la soberanía estatal persiste todavía. Persiste en las realidades nacionales, como dogma y como convicción de las gentes. Y persiste también en la realidad internacional. El artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas dice que: "La Organización y sus miembros, para el logro de los propósitos establecidos en el artículo 1, deberán actuar de acuerdo con los siguientes principios: 1. La Organización se basa sobre el principio de la igual soberanía de todos sus

Miembros. " Cierta que la fracción 2. implica el reconocimiento de algunas limitaciones de esa igual soberanía, al decir que "Todos los miembros, con el fin de asegurar a todos ellos los derechos y beneficios inherentes a su condición de tales, cumplirán de buena fe las obligaciones contraídas por ellos de conformidad con esta Carta." Pero, no seamos demasiado optimistas; ya que, después de esa puerta abierta para limitar la soberanía estatal, la fracción 7 del mismo artículo 2 echa considerable cantidad de agua al vino, al determinar que "Ninguna disposición de esta Carta autorizará a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará a los miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo, conforme a la presente Carta; pero este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII. (Acción en el caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión)".

Se han escrito muchas docenas de libros y centenares de artículos con opiniones no sólo diversas, sino contradictorias sobre la interpretación de ese párrafo 7 del artículo 2. Estamos todavía muy lejos de que se haya logrado una interpretación unánime, ni siquiera mayoritaria, sobre qué asuntos deben ser considerados como propios esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados.

4. Por ende, sería inadmisibile, a fuer de intolerablemente utópico, ignorar que la persistencia de la tesis de la soberanía estatal, aunque quebrantada en alguna medida, constituye un serio obstáculo para el debido tratamiento de los problemas del subdesarrollo.

5. El reconocimiento de que, por desgracia, aún no existen las condiciones reales para arrojar definitivamente por la borda el mito de la soberanía nacional, sin embargo, no impide el deber de que el iusfilósofo y científico de la política señale la ruta correcta, aunque ésta hoy no sea aun viable. Ni utopistas, olvidando la situación real del presente histórico; ni tímidos, empero por falta de atrevimiento en señalar aquella ruta a pesar de

que la misma se halle en un futuro, que por el momento, parece todavía lejano.

## 2.- Historia de la idea de la soberanía.

### A) Antigüedad Clásica.

Los griegos no hablaron de soberanía; pero, en cambio, señalaron la autarquía como característica de la polis. Este término lleva consigo la idea de independencia ya que, quien no es libre no es autosuficiente, ni tampoco puede decirse de él que lleve una vida perfecta, bella y feliz, palabras todas éstas usadas por Aristóteles.

### B) Edad Media.

En el Medioevo hubo algunas pugnas entre varios poderes: la Iglesia y el Imperio, los reyes, especialmente los de Francia; y entre los reyes y los señores feudales. Esas luchas fueron preparando en alguna medida, perfiles de la idea de soberanía, especialmente, en dos dimensiones: la externa, o sea frente a otras comunidades políticas; y la interna, como unidad del poder público dentro del Estado. Sobre las pugnas entre el Papado y el Imperio, acaso convenga recordar una elaboración de la teología medioeval, la cual comentó la expresión evangélica (San Lucas, XX, 25): "Dad a Dios lo que es de Dios y al César lo que es del César"; y, apoyándose en otro texto del mismo documento, habló de la existencia de dos espadas o poderes: espiritual y temporal. Ahora bien, por referirse a cosas terrenales, el poder temporal era considerado como inferior al espiritual, ya que éste se encamina a ayudar a los hombres a su autosalvación<sup>3</sup>.

La Patrística, especialmente San Agustín, contribuyó a ensanchar el camino del poder temporal, en tanto que subrayó que el ius naturalis no es suficiente para regir la organización política; y, por lo tanto, resulta necesaria la ley humana elaborada por la autoridad política. Sobre esta base, el emperador y los reyes sostuvieron que el poder temporal era, dentro de su esfera de acción, independiente del poder espiritual, si bien debía consistir só-

lo en la potestad de dictar la ley humana, inspirándose para ello en el Derecho natural y tomar en cuenta la situación concreta de cada pueblo.

Dante sostuvo la necesidad del Imperio a fin de conservar la unidad del poder temporal y de la cristiandad.

Según Santo Tomás<sup>4</sup>, la comunidad política (Estado) es la sociedad que abarca en su seno todas las funciones de la vida social, por cuya razón recibe el nombre de sociedad perfecta. Comprende dentro de sí todos los fines humanos terrenales logrables por la convivencia y la cooperación, y todas las agrupaciones particulares destinadas a conseguir uno o varios de esos propósitos.

Aunque el Estado no es una invención humana, sino un producto necesario, una exigencia del Derecho Natural, no aparece por el juego de fuerzas ciegas, antes bien, a través de la actividad libre del hombre --dice Santo Tomás--; y nace mediante un convenio. Santo Tomás no habla explícitamente de un contrato; pero, según la interpretación de Gierke, el fundamento y la justificación del Estado radican en el consentimiento de los seres humanos que lo integran. Ahora bien, el consentimiento es la esencia del convenio.

Añade Santo Tomás que el Estado necesita un principio de vida unitivo e interno, que reúna los miembros individuales y los dirija a la consecución de sus fines sociales. Este principio es la autoridad política.

Santo Tomás fundamenta la autoridad del Estado de un modo exclusivamente filosófico, exento de contactos con el dogma revelado, y ajeno a la Teología.

Expone Mario de la Cueva<sup>5</sup> que al fin de la Edad Media, las comunidades políticas que sobrevivieron a las luchas de los poderes poseían los siguientes caracteres: A) España, Francia e Inglaterra, tenían ya un marcado carácter nacional. B) En el interior del Estado existía un poder supremo al que se atribuía la soberanía. C) Con excepción de algu-

nas ciudades italianas la forma política más generalizada era la monarquía. D) Por virtud de la victoria de los reyes sobre el feudalismo, el poder público estaba centralizado. E) Las funciones del poder político se limitaban a la expedición de la ley humana (Derecho positivo) y a la ejecución de éste.

C) Bodin y Francisco Suárez.

El pensador que más decisivamente contribuyó a perfilar el concepto de soberanía y a dotarlo de auge fue Jean Bodin. "República es un gobierno justo de muchas familias y de lo que les es común, con poder soberano. La soberanía es el poder absoluto y perpetuo de la república". De este modo el Estado renacentista adquirió conciencia de su independencia e hizo gala de su libertad declarándola absoluta y perpetua.

El más eminente de los teólogo-filósofo-juristas españoles de los siglos XVI y XVII, Francisco Suárez<sup>6</sup>, hizo una aportación de gran alcance a este tema. La autoridad política es necesaria por imperativo del Derecho natural. El poder político constituye un principio directivo, pero tiene además un carácter coercitivo. La autoridad estatal como poder coercitivo se funda en la naturaleza empírica del hombre: en la imperfección y debilidad de éste. Suárez da gran relieve al concepto formal de soberanía en tanto que carácter superior de la potestad legislativa.

La potestad política por Derecho natural originariamente corresponde al pueblo; pero no al pueblo como multitud o como simple agregado, antes bien, al pueblo constituido ya como persona jurídica por virtud de un contrato social. Gracias a ese contrato de asociación la suma de unos individuos se convierte en un ente colectivo con personalidad para contratar con los mandatarios que considere oportuno instituir. "Por naturaleza, todos los hombres nacen libres, y, por tanto, ninguno tiene jurisdicción política en otro...; ni hay razón alguna para que se atribuya por naturaleza tal potestad a ninguno sobre los demás". "Luego, la

potestad de regir o dominar políticamente a los hombres, a ningún hombre en particular ha sido dada inmediatamente por Dios." O sea, Suárez desecha la patraña de que haya reyes por Derecho divino o por la Providencia de Dios. Ahora bien, si no se encuentran en ninguna persona individual la potestad política, ésta tampoco puede hallarse en el mero agregado de todas, por la sencilla razón de que "nadie puede adquirir lo que no tiene, juntándose con sus semejantes que carecen también de ello." Pero ese agregado de seres humanos se convierte en una comunidad política con personalidad, cuando sus componentes por consenso expreso o tácito, se asocian formando una persona moral colectiva. Entonces, esa persona moral integrada por toda la comunidad popular adquiere, diríamos automáticamente, el poder político.

La sociedad no se crea por virtud de un eventual acto libre, antes bien, es efecto necesario de la naturaleza humana y es imperativo de la ley racional. Pero, en cambio, los casos particulares de sociedades concretas deben su existencia al libre consentimiento. Esto vale también para la sociedad política, es decir, para el Estado.

Esta es la idea del contrato social, que crea la personalidad jurídica de la comunidad política y engendra a la vez el poder público de ésta. De este contrato social hay que distinguir otro contrato llamado estrictamente político, o de señorío, o de sujección, merced al cual se decide el régimen de gobierno y se designa a los titulares de éste<sup>7</sup>.

#### D) Ulteriores desarrollos y modificaciones en la teoría contractualista.

Entre los romanistas, los glosadores Acursio, Bartolo, Baldo y Aretino sostenían que el contrato por virtud del cual el pueblo entregó el mando a un príncipe constituyó una enajenación definitiva del poder, de suerte que la comunidad no puede reasumirlo por nuevo acto de voluntad, salvo en el caso de que el príncipe se convirtiera en

tirano.

En cambio, otros glosadores, entre ellos Parco, Zabarella y Cino, consideraban que el contrato entrañaba tan sólo una concesión, un mandato revocable en cualquier momento por voluntad unilateral del pueblo.

Guillermo de Occam opinaba que, en cualquier forma de gobierno que el pueblo hubiese instituido, éste seguía siendo el verdadero soberano, y conservaba un poder legislativo sobre el monarca y un control permanente sobre el ejercicio del poder público. Marsilio de Padua insistía en que el príncipe no tiene otra atribución que la facultad de interpretar las leyes, porque el verdadero soberano a quien compete hacerlas es el pueblo, el cual conserva siempre el poder de desposeer al príncipe de su autoridad, cuando lo estime necesario. Una teoría similar sostuvo John Wiclif. Nicolás de Cusa desarrolló estrictamente la tesis de que es precepto de Derecho natural el que establece las facultades del pueblo de ejercer en todo momento el poder legislativo, inspeccionar la conducta del príncipe o gobernante --quien tiene el carácter de mero administrador-- y revocar su mandato cuando lo estime oportuno; y llega todavía más lejos: afirma que la voluntad popular está inspirada por Dios.

Francisco Suárez introduce en la teoría del pacto político la importante novedad de duplicar el contrato: sostiene que antes del pacto político mediante el cual se entrega el ejercicio del poder al delegado, es preciso un contrato social, en virtud del que la suma de los individuos se convierte en una comunidad con personalidad; y apoya esta tesis en el argumento de que como ningún individuo posee por sí el derecho al mando político, tampoco la reunión de todos los individuos puede producir el poder público, ya que "nadie es capaz de adquirir lo que no tiene juntándose con semejantes que carecen también de ello"; pero si la suma de los sujetos se transforma en ser colectivo con propia

personalidad, entonces, ese nuevo ente que constituye una comunidad, tendrá como propio el poder político. Ahora bien, dice Suárez: para que una muchedumbre amorfa de hombres se transforme en un ente colectivo, necesita un acto de constitución, el cual no puede consistir más que en el libre consentimiento (tácito o expreso) para asociarse, presidido por la idea del bien común, es decir, un contrato social o de asociación, gracias al cual nace la colectividad política en tanto que tal.

Domingo de Soto, Mariana, Vázquez de Menchaca, Covarrubias y Fox Morcillo sostuvieron, igual que Occam y Marsilio de Padua, la tesis de que, aun establecido un régimen monárquico por un pacto político, la comunidad popular conserva un poder eminente de inspección o intervención sobre el gobierno y sigue siendo la instancia de apelación suprema en los momentos decisivos de la vida política.

Fernando Vázquez de Menchaca afirma más taxativamente que el pueblo, aun cuando haya otorgado el poder público a un príncipe, se entiende siempre que reservó para sí, en caso de duda, el poder legislativo, y que en todo caso las facultades del príncipe están limitadas y jamás pueden ser absolutas. Análoga doctrina sostuvo Juan de Mariana.

El gran clásico del pensamiento político de la Ilustración, Juan Altusio, acentúa el carácter democrático de la teoría del pacto: admite, como Suárez, dos contratos, el social o de consociatio y el político; y considera que este último no implica la sumisión a un magistrado supremo, porque el poder del Estado, el *ius maiestatis*, no sólo corresponde primaria y originariamente a la comunidad, sino que ésta lo conserva siempre forzosamente como derecho inalienable e imprescriptible; por el cual, el contrato político constituye una mera delegación solamente de algunas facultades.

La teoría contractualista recae en la versión de Grocio hacia su primitivo

carácter empirista, es decir, de suposición del hecho real de un pacto, el cual puede ser de diverso contenido en cada uno de los casos.

En Hobbes, se vuelve a la teoría de un solo contrato, pero éste es a la vez de asociación y político, ya que la sociedad civil, propiamente dicha, nace sólo en el momento en que los individuos se someten por entero al monarca.

Pufendorf innova la doctrina del pacto, introduciendo un nuevo contrato entre el social y el político: el pacto en que, después de constituida la comunidad, se conviene la forma de constitución, antes de conferir el poder a la persona o las personas que, según dicha constitución, deban desempeñarlo.

Pero la gran novedad en la teoría contractualista la inician Hobbes y Locke, y es llevada por Rousseau a su culminación. Esta novedad consiste en racionalizar el contenido del contrato y no hacerlo depender de un hecho empírico.

Aunque Locke todavía lo describe como un supuesto hecho histórico acaecido, considera que éste debe adoptar un solo contenido racional, consistente en que los individuos se asocien civilmente fundando una autoridad que tutele y organice sus derechos naturales, a cuyo fin le cedan aquella parte de éstos que es necesaria para la estructura y subsistencia de la comunidad. Y acentúa Locke que la comunidad conserva siempre un predominio sobre el príncipe.

#### E) Rousseau.

La doctrina del contrato que desde el siglo XIII, con Santo Tomás, había venido figurando como nervio central de la teoría política hasta el siglo XVIII, obtuvo su pleno grado de madurez en la obra de Juan Jacobo Rousseau.

La noción del contrato político fue concebida ya por los escolásticos como medio para la legitimación del poder político concreto de un gobierno, y no como pro-

pósito de explicación histórico-genética del Estado; pero fue manejada por casi todos los autores como refiriéndose a un supuesto hecho histórico, es decir, como si el contrato se hubiese celebrado real y efectivamente, bien de modo expreso o por lo menos de modo tácito. La gran innovación llevada a cabo por Rousseau --ya esbozada o barruntada por Hobbes y Locke-- consiste en concebir el contrato no como un acontecimiento histórico que de hecho tuvo lugar, sino tan sólo como una idea racional que funciona como criterio regulador para determinar la justicia o injusticia de un régimen.

En las primeras frases de su obra, Rousseau pone en claro que el asunto que trata de indagar no es el origen histórico del Estado, sino otro tema, a saber: de qué manera puede justificarse el Estado. Pues bien, el Estado, la autoridad política, el régimen jurídico limitador de la libertad, puede justificarse cuando sea de tal suerte que quepa pensarlo como si se hubiese fundado sobre un contrato social en el cual cada uno entregue el total de su libertad natural --es decir, de sus capacidades mentales y corporales-- y de sus bienes bajo la custodia de todos, y reciba devuelta la porción de libertad y bienes compatible con la de los demás, y protegida ya entonces por la fuerza común, con lo cual cada uno, uniéndose a todos, quede, sin embargo, libre. Ese contrato, nos dice Rousseau, probablemente jamás ha existido; pero su contenido constituye la base ética de toda sociedad, el fundamento ideal que justifica al Estado, y al cual fundamento éste debe corresponder. Los individuos, así, son solamente súbditos de la voluntad general que ellos mismos concurren a formar y de la cual el contrato es la manifestación básica. Pero la voluntad general no es la voluntad empírica real de todos o de la mayoría; la voluntad general es sencillamente la voluntad racional, es decir, no arbitraria, esto es, no determinada por deseos subjetivos e individuales, sino por principios objetivos y universales; y la voluntad de todos o de la mayoría es nada más que un expediente técnico para deter-

minar, aproximadamente, la voluntad general.

### 3.- Especial estudio de la soberanía en Hobbes, Locke y Rousseau

Conviene volver centralmente al tema de la soberanía. Para la ciencia política de la Edad Media tuvo enorme importancia la doctrina de la soberanía y del príncipe de Hobbes, fundada, según la intención de su autor, en la naturaleza humana empírica y en las maneras reales de actuar de los hombres. "Lo que los escritores llaman comúnmente ius naturale, o sea la libertad que cada hombre tiene de usar su propio poder como quiera, para la conservación de su propia naturaleza, es decir, de su propia vida" conduciría a una situación anárquica, superlativamente peligrosa, a la guerra de todos contra todos. Para evitar el riesgo de esa catástrofe, los hombres resuelven instituir un poder, absoluto y perpetuo, al que cada ser humano transmite sus potencialidades naturales, y al que corresponderá mantener la paz, dictando las normas que estime adecuadas para ese fin. "La multitud, unida así, en una persona, se denomina Estado... Así se engendra al gran Leviathán, o, más bien, hablando con mayor reverencia, de aquel dios mortal, al cual debemos, bajo el Dios inmortal, nuestra paz y nuestra defensa." Welzel<sup>8</sup> interpreta esta idea en los siguientes términos. El Estado dice a los ciudadanos: porque os protejo contra la anarquía y contra los peligros de una inseguridad total, por eso debéis obedecerme incondicionalmente.

Según Hobbes, la soberanía es el atributo de ese poder estatal y es, al mismo tiempo, la fuente única del Derecho.

Como ya mencioné, Locke rechazó la tesis de Hobbes, de la monarquía absoluta, pero más bien que de la soberanía del pueblo, se mostró inclinado a sostener la idea de la soberanía del parlamento. Locke distinguió entre dos funciones del poder político: la creación del Derecho; y la de ejecución de éste. La primera función correspondía al

parlamento; y la segunda, al rey .

Recordemos ahora la doctrina de Rousseau<sup>9</sup> sobre la soberanía. La soberanía, según Rousseau, es la manifestación compulsiva de la voluntad general. Insistiré sobre el punto básico de que la "voluntad general" no es ningún hecho empírico de voluntad, no es una voluntad real, sino que es la expresión de la síntesis organizada de todas las libertades de todos; es el principio de la coexistencia armónica de las libertades de todos según principios racionales. Como cada uno a puesto a disposición de la comunidad su propia libertad, ninguno estará racionalmente interesado en desconocer la libertad de los demás, porque entonces a igual título todos los demás podrían desconocer la suya.

La voluntad general es general no en el sentido de que conste de las voluntades de todos, sino que es general en el sentido de que es lo contrario a lo particular. Es decir, es general porque no se inspira en motivaciones particulares o singulares, en los intereses concretos que uno o varios sujetos pueden tener de hecho en contraposición o en agravio de los intereses que otros sujetos sientan, sino que, por el contrario, se inspira en una ley universal de libertad para todos. Se inspira, en motivaciones racionales, las cuales, a fuer de racionales, son generales y necesarias, esto es, no son fortuitas. Cada miembro es una parte en esa síntesis general de las libertades; y es una parte igual a la parte que son cada uno de los demás miembros. Esta síntesis es la idea normativa del Estado.

Cada individuo, en tanto que es una de las partes en el contrato social, en cierto modo contrata consigo mismo, y se halla dentro del contrato en una doble relación, a saber, "como miembro del Soberano respecto de los particulares, y como miembro del Estado respecto del Soberano". Se supone que cada individuo ha contratado con todos, Ahora bien, como cada individuo a su vez forma parte de esa totalidad, resulta que

cabe decir que, en cierto modo, cada individuo ha contratado también consigo mismo. La totalidad o el cuerpo público no es una realidad empírica. Es, por el contrario, sencillamente la síntesis de las libertades de todos racionalmente organizada, es la sociedad en la cual se respeta la libertad de todos y cada uno de los hombres. Como cada uno de los individuos en cuanto a su naturaleza racional participa en lo que encarna el cuerpo público, resulta que aparece contratando consigo mismo.

El contrato social es la expresión de la índole racional de la asociación política y de las consecuencias racionales de esa asociación. Por eso resulta que el individuo en virtud del contrato social queda obligado en dos direcciones: como miembro del Soberano, o sea de la comunidad a la cual compete el poder público, se obliga respecto de cada uno de los particulares, es decir, de todos los otros individuos en tanto súbditos, a cumplir con el contrato social, esto es, con los principios de la voluntad general; y, por otra parte, en tanto que es uno de los individuos particulares que pertenecen al Estado se obliga a cumplir con las leyes que el pueblo soberano dicte de acuerdo con los términos del contrato social.

Cuando Rousseau habla del cuerpo político o Soberano, da a esta expresión un doble sentido: un sentido primario, y un sentido secundario. En sentido primario el cuerpo político o el Soberano no es la reunión real de los sujetos empíricos que constituyen la asociación política, sino que es la síntesis ideal de los sujetos racionales, a quienes se supone precisamente como contratantes en el pacto. Es en este sentido en el que Rousseau dice que resulta imposible que el cuerpo político quiera perjudicar a ninguno de sus miembros, porque el cuerpo político es el conjunto de las libertades de sus miembros. En este sentido primario lo que Rousseau llama Soberano no es una realidad, sino que es la idea racional de lo que debe ser el soberano.

En un Estado racionalmente constituido, el Soberano no puede tener intereses contrarios a los intereses de los individuos, ni puede perjudicar a éstos, porque racionalmente el Estado es el conjunto de los individuos en tanto seres racionales y se propone la defensa de los intereses racionales de ellos. En este sentido Rousseau se está refiriendo al Soberano ideal, cuya definición ha dado: tal Soberano no puede hacer nada más ni nada menos que lo que está implicado en la definición de ese ideal. Por eso, frente a un Soberano que se acomode a dicha definición, los súbditos no necesitan garantías.

En un sentido secundario Rousseau piensa ya en el plano de las realizaciones prácticas al Soberano como el conjunto de todos los sujetos capaces que integran el pueblo, es decir, piensa en el Soberano empírico, real. Ahora bien, hay que reconocer que la doctrina rousseauiana sobre la esencia del Soberano justo no resuelve el problema de las garantías que hagan falta frente a un Soberano empírico, es decir, frente a un determinado gobierno en cierto lugar y en cierto tiempo.

El individuo contratante en el pacto social no es el individuo empírico, sino que es un sujeto puro y plenamente racional, un ciudadano, cuya voluntad se supone guiada exclusivamente por los principios racionales del pacto.

"Cada individuo puede como hombre tener una voluntad particular contraria o discrepante frente a la voluntad general que tiene como ciudadano." "Su interés particular puede hablarle de modo muy diferente del interés común; su existencia absoluta y naturalmente independiente puede hacerle enfocar lo que él debe a la causa común como una contribución gratuita, cuya pérdida sería menos perjudicial a los otros de lo que el pago de dicha contribución sería onerosa para él, y mirando la persona moral que constituye el Estado como un ser de razón, puesto que no es un hombre real, trataría de disfrutar los derechos del ciudadano sin querer cumplir con los deberes del súbdito."

to; injusticia cuya realización causaría la ruina del cuerpo político." Aquí se dibuja claramente la posibilidad de una divergencia entre la voluntad empírica del individuo --inspirada en motivos egoístas--, que puede contradecir las normas del pacto y la esencia de la sociedad política, y su voluntad como ciudadano, es decir, su voluntad guiada puramente por los principios racionales del contrato social.

"La voluntad general puede solamente dirigir las fuerzas del Estado según el fin de su institución, que es el bien común." Ya se ha dicho que la "voluntad general" no es un hecho real, por ejemplo la fortuita coincidencia de las voluntades de todos los miembros del Estado, sino que, por el contrario, es una idea normativa. No expresa lo que es, sino lo que debe ser: es la voluntad racional, la voluntad dirigida por principios racionales que son principios generales.

Por eso "la voluntad general es siempre justa y tiende siempre a la utilidad pública." Es así, porque la voluntad general es la idea racional en la que se debe inspirar la sociedad política, esto es, la idea que constituye la base y la esencia del contrato social.

Ahora bien, la voluntad general, como idea racional de la síntesis de las libertades de todos, no debe ser confundida jamás con el hecho empírico del resultado de las voluntades reales de los hombres en las deliberaciones del pueblo. "A menudo hay gran diferencia entre la voluntad de todos y la voluntad general." La voluntad general "no atiende sino al interés común". En cambio, "la voluntad de todos atiende al interés privado y no es nada más que la suma de las voluntades particulares". La voluntad general es la razón misma aplicada a la consecución del bien común, es decir, a la consecución del fin del contrato social. En cambio, la voluntad de todos es la suma de las voluntades particulares de los individuos que integran la sociedad política. Los indivi-

dos pueden inspirar su voluntad en impulsos irracionales o equivocarse en cuanto a la estimación de su propio bien .

Aunque es posible que la voluntad mayoritaria, o incluso la voluntad de todos, erre en ocasiones, ocurre sin embargo que prácticamente la voluntad de todos puede y aun suele ser un instrumento útil para determinar la voluntad general en cada caso. Esto suele ser así porque de ordinario las particularidades divergentes de la voluntad de cada individuo, divergentes de la voluntad general, se contrarrestan, compensan o equilibran con las particularidades de la voluntad de los demás individuos, de suerte que como resultado final probablemente prevalecerá lo que es común a todos, lo cual estará cerca de la auténtica voluntad general como idea.

El Soberano es absoluto, pero lo es solamente dentro de los límites de la voluntad general, es decir, dentro de la competencia que el contrato social le otorga. Esta competencia comprende todo lo que sea necesario para la salvaguarda de las libertades individuales, pero nada que no sea preciso para este fin, y nada que pueda dañar su realización. Por eso el carácter absoluto del poder soberano no anula las normas racionales, que son las que se condensan en la idea de la voluntad general como esencia del contrato social. Ahora bien, esas normas racionales prescriben derechos para los hombres en su calidad de tales. Esos derechos, que Rousseau llama naturales, no son propiamente derechos que se pudieran tener en un supuesto "estado de naturaleza". En tal estado de naturaleza no habría propiamente derechos, sino tan sólo hechos de fuerza física y de astucia mental. Esos llamados derechos naturales son más bien derechos racionales, esto es, son las exigencias racionales que determinan cómo debe ser el Derecho positivo.

#### 4.- Los románticos alemanes y Hegel.

Los románticos alemanes (Savigny, Adam Müller, etc.), por una parte, y paralelamente Hegel, divinizaron hasta el máximo extremo al Estado, y, por tanto, llevaron al paroxismo la idea de la soberanía nacional<sup>10</sup>.

Para los románticos alemanes, la Nación, cuya realidad consiste en una supuesta Alma Nacional o Espíritu del Pueblo, representa la encarnación de la Providencia Divina (concebida panteísticamente) inmersa en el acontecer histórico. Y nada hay ni puede haber por encima de la Nación. La guerra es un miembro esencial en esa supuesta Providencia que rige la historia. Este pensamiento de los románticos alemanes, que encarna la apoteosis de la soberanía, es superlativamente nacionalista, ultraconservador militarista y belicista.

Aunque, por así decirlo, puesta en otra clave, hallamos una concepción similar en el pensamiento de Hegel. En el Estado, en cada uno de los Estados, encarna la suprema manifestación del Espíritu Objetivo. El Estado es libre, porque se determina a sí propio: dicta sus propias normas jurídicas, decide su política, etc. Adviértase la terrible paradoja que alberga ese concepto de la libertad en Hegel; pues éste, con tal palabra, trata de expresar precisamente el concepto contradictorio a lo que los latinos y los anglosajones entendemos por libertad. Observa mi maestro Luis Recaséns Siches, que nosotros entendemos por libertad un estar libres, un estar exentos de interferencias del poder público en el campo de determinadas actividades nuestras, un disfrutar de un ámbito de holgura donde no penetra la regulación taxativa de la norma jurídica; un hallarse libre frente al Estado y frente al Derecho, y unas garantías jurídicas de tales franquías. Por el contrario, para Hegel el grado máximo de libertad se atribuye al Estado. Ahora

bien, nótese que para que el Estado sea plenamente libre necesita no tropezar con ninguna barrera en su autodeterminación, por tanto, no estar limitado por las franquicias de los individuos, lo cual equivale para éstos a un sometimiento absoluto al Estado, sin que quede ningún hueco para la libertad individual.

Según Hegel cada Estado es una manifestación del Espíritu Objetivo, es decir, un sistema de ideas jurídicas, políticas, morales, artísticas, etc., en el cual y del cual viven los individuos. Cada uno de los Estados constituye una interpretación que el Espíritu Objetivo se da a sí mismo. Pero en cada época, entre los múltiples Estados, uno de ellos actúa como protagonista, mientras que los otros cumplen tan sólo el papel de comparsas, o de pretextos para que el protagonista cumpla su misión o destino. Protagonistas han sido, entre otros: Grecia, Roma, etc. y a la sazón en que escribía Hegel lo era Alemania, representada por el Estado Prusiano. En el Estado protagonista se manifiesta el tipo supremo de Espíritu Objetivo que Hegel llama Espíritu Universal.

Absolutismo, imperialismo, militarismo, belicismo son caracteres intrínsecos de la Filosofía política de Hegel y notas de su concepto de la soberanía. Los seres humanos individuales quedan reducidos a pura alfalfa para alimento del monstruo estatal, a mera carne de cañón. Y los Estados comparsas fungen sólo como materia, como pretexto o como campo de acción para los máximos destinos del Estado Protagonista en el que encarna el Espíritu Universal.

##### 5.- La soberanía según Kelsen.

Según Kelsen<sup>11</sup>, el creador de la "Teoría Pura del Derecho", el concepto jurídico de voluntad no se refiere a ningún hecho psicológico real, antes bien, tiene sólo el sentido de una construcción normativa, que representa un punto final o término de una imputación o atribución establecida por el Derecho.

Consiguientemente, según Kelsen, la llamada "Voluntad del Estado" no expre-

sa ningún hecho real; expresa sólo un caso singular del principio general de imputación normativa. Una serie de actos realizados por determinados individuos (órganos) no son atribuidos a dichas personas individuales, sino a un sujeto ideal, o mejor dicho lógico, supuesto tras las mismas, esto es, al Estado. La llamada voluntad del Estado consiste en un punto central y común de imputación o atribución, según lo determinado por el Derecho. La pregunta sobre cuáles son los individuos que tienen el carácter de órganos del Estado y cuáles son los actos de los mismos que deben imputarse a éste, se contesta diciendo que la norma jurídica lo expresa.

Así pues, la personalidad del Estado es jurídica, o sea creada por el Derecho, como la de todos los demás sujetos --individuales y colectivos-- y no es una realidad.

Bien conocida es por todo jurista de nuestro tiempo la teoría de Kelsen sobre la estructura lógica de la norma jurídica: "bajo determinadas circunstancias (entre ellas, una determinada conducta de los hombres), el Estado (o mejor dicho, un órgano de éste) ejercerá determinadas acciones coercitivas (ejecución forzosa o castigo)".

Bien conocida es también la doctrina Kelseniana de la indentificación del Estado con el Derecho positivo. La palabra Estado es una personificación metafórica del orden jurídico total nacional.

Kelsen aceptó e incorporó a su propia doctrina la teoría de su discípulo y colega Adolf Merkl sobre el fundamento de la unidad del orden jurídico positivo y del Estado: la llamada construcción graduada o escalonada del orden jurídico, conocida también con el nombre de la pirámide Jurídica.

Lo que importa aquí especialmente es traer a recuerdo el pensamiento de Kelsen sobre el orden jurídico internacional. La doctrina dominante destruía la unidad

del Derecho --según Kelsen-- en cuanto que aceptaba varios Estados soberanos colocados en relación de coordinación. Ahora bien, la coordinación de dos o más sistemas de normas sólo es posible en tanto que ellos se encuentren sometidos a un mismo orden superior. Designar un orden como soberano significa precisamente que se le quiere hacer valer como un orden total. Por eso, es imposible representarse varios sistemas o conjuntos de normas soberanas, (o varias organizaciones jurídicas soberanas), colocados unas al lado de los otras. La unidad del sistema normativo, expresada en la idea de soberanía, significa al mismo tiempo también su unicidad. No es posible admitir dos o más sistemas de normas válidas, sin referirnos a un único y mismo fundamento. No cabe que nos representemos dos sistemas de normas que, siendo recíprocamente independientes, deban valer de un modo simultáneo. Cada uno de ellos, en tanto que soberano, tendría la posibilidad de extenderse sobre la competencia material y territorial del otro, lo cual llevaría al absurdo de tener que afirmar como igualmente válidas normas cuyos contenidos se excluyen lógicamente; y esto representaría un atentado contra el principio de contradicción.

La construcción teórica de las relaciones entre dos o más sistemas jurídicos (Estados) sólo es posible partiendo de una de las dos siguientes hipótesis: a) Primado o primacía del orden jurídico estatal particular; b) Primado o primacía del orden jurídico internacional.

Si tomamos como base la primera hipótesis (primado del orden jurídico estatal) tenemos que concluir que sobre el Estado particular no hay ningún otro orden jurídico (ni siquiera el Derecho internacional), ni tampoco otros órdenes jurídicos autónomos, esto es, tampoco otras organizaciones soberanas. Para que las relaciones con los demás Estados puedan ser consideradas como jurídicas, y éstos como organizaciones jurídicas, precisa que sean reconocidas por el propio Estado y que éste reciba en su seno,

atribuya validez, o que acepte, las normas de los demás Estados como reglas de Derecho. De tal manera, el Derecho de los demás Estados y el internacional serán considerados como Derecho Estatal Externo, y esto sólo en tanto que hayan sido reconocidos por la voluntad del propio Estado.

Sobre la base de la segunda hipótesis, sobre el primado o primacía del orden jurídico internacional, entonces sólo es éste, el Derecho internacional, el único soberano; y en tal caso los diversos Derechos Estatales aparecen como competencias particulares delegadas por el orden jurídico internacional. Y lo mismo deberá decirse de los órdenes jurídicos de los demás Estados.

Cualquiera de estas dos hipótesis sirve para construir la teoría del orden jurídico. Se trata de dos hipótesis, las cuales desde el punto de vista técnico jurídico, tienen el mismo valor. La decisión en favor de la una o de la otra no nos la puede dar la teoría pura del Derecho, sino tan sólo una concepción filosófico-ética.

Sin embargo, ciertas tesis habitualmente sostenidas no son posibles partiendo de la hipótesis del primado del orden jurídico estatal; antes bien, para sostenerlas, es preciso suponer el primado del orden jurídico internacional. Entre esas tesis figuran :

- A) La idea de la coordinación de los Estados, o, lo que es lo mismo, de su equiparación.
- B) La de la unidad del Estado, a través de las revoluciones. La revolución y el golpe de Estado rompen la continuidad jurídica, porque el nuevo orden establecido se basa sobre otra norma fundamental.

Por el contrario, desde el punto de vista del primado del orden jurídico internacional, se puede dar una interpretación por entero distinta: el hecho revolucionario puede ser constituido jurídicamente. Por virtud de una norma positiva (aunque tácita) de Derecho internacional, la revolución triunfante es considerada como una posible

vía, establecida por dicha norma, para la reforma extraordinaria de la Constitución; y, así, la unidad jurídica del Estado permanece intacta a través de la revolución. Es una norma internacional, superestatal, la que declara válido aquel ordenamiento jurídico que de hecho logra imponerse de un modo regular, a pesar de que su aparición sea debida a una violencia que rompa el anterior Derecho del Estado.

Kelsen ha seguido reconociendo la posibilidad lógica de igual aceptación de cualquiera de las dos hipótesis expuestas, para la construcción de la teoría del orden jurídico. Pero él, Kelsen, personalmente se ha definido en favor de la tesis del primado o primacía del Derecho internacional<sup>12</sup>. Entre otras razones de esta preferencia aduce las que expongo a continuación.

"El hecho indudable de que los Estados (especialmente los federales) han sido establecidos por tratados internacionales, en tanto que la confederación de Estados proviene de un acto legislativo, revela que es incorrecta la opinión tradicional de que el Derecho nacional no pueda ser creado por el Derecho internacional; así como es incorrecta también la idea de que el Derecho nacional no puede deber su origen al Derecho internacional. No hay una línea divisoria, tajantemente absoluta entre Derecho nacional y Derecho internacional."

"La diferencia entre Derecho nacional y Derecho internacional es sólo relativa; consiste, en primer lugar, en una diversidad en cuanto al grado de centralización o descentralización... Comparado con el Derecho nacional, el internacional es un orden jurídico más descentralizado."

Las normas del llamado Derecho internacional general son normas centrales, válidas para un territorio que comprende la totalidad de los territorios de todos los Esta-

dos existentes... Los órdenes jurídicos de los Estados son normas locales de ese sistema", instituidas autónomamente por esos Estados en virtud de una delegación de competencias que el Derecho internacional confiere a dichos Estados.- "Hay órdenes jurídicos parciales dentro del orden jurídico universal; y las comunidades jurídicas instituidas por esos órdenes jurídicos parciales, es decir, los Estados, son como unidades jurídicas parciales dentro de la comunidad jurídica universal."

"Mientras el territorio de un Estado... se halla limitado por prescripciones del Derecho internacional, la esfera espacial de validez del orden jurídico internacional no se encuentra jurídicamente limitada." Lo mismo puede decirse respecto de las competencias personal y temporal.

El Derecho internacional, como orden jurídico superior a los Estados, es el que hace posible la creación de normas válidas para los ámbitos de dos o más Estados o de todos, esto es, la creación de normas internacionales."

Muchos y muy ilustres han sido y son los pensadores que han criticado acerbamente y violentamente la teoría pura del Derecho, entre ellos, Smend<sup>13</sup>, Schmitt<sup>14</sup>, Heller<sup>15</sup>, Mario de la Cueva<sup>16</sup>, etc.

#### 6.- La soberanía según Heller

Hermann Heller llegó a decir que Kelsen había realizado una notable obra de prestidigitación: una ciencia del Derecho sin Derecho, y una teoría del Estado sin Estado. Mario de la Cueva, al igual que muchos otros, ha censurado agriamente a Kelsen por su neutralidad estimativa o axiológica. El presente estudio no es el lugar adecuado para la discusión a fondo de la teoría pura del Derecho. Por vía de mera alusión me referiré a la crítica que de esa doctrina ha elaborado mi maestro Luis Recaséns Siches<sup>17</sup>, crítica que en términos de superconcisa condensación podría resumirse así. El Derecho es una obra humana, un hecho cultural, con forma normativa, que aspira a la realiza-

ción de unos valores específicos (seguridad, justicia, libertad, bienestar general, etc.) Esto es: concepción tridimensional del Derecho, a la manera de Miguel Reale<sup>18</sup>, refinada y reelaborada por Recaséns Siches. Sucede que Kelsen ha estudiado genialmente lo que atañe a la forma de normatividad impositiva, que es característica del Derecho. Nada menos que esto, pero, al mismo tiempo, hay que añadir: por desgracia, nada más. Y así, resulta que la teoría pura del Derecho muestra dos imputaciones intolerables: la imputación de la realidad social en la que se origina el Derecho; y la imputación de los valores a cuya puesta en práctica debe el Derecho encaminarse.

Hermann Heller, a pesar de su implacable crítica contra la obra de Kelsen, sin embargo propugna la limitación de la soberanía estatal.

Pero veamos antes cuál es la doctrina de Heller sobre la soberanía. Y para darnos cabalmente cuenta de esa teoría, tal vez convenga ante todo, decir lo que no es.

Esa teoría helleriana no quiere ser una doctrina de formalismo logicista, al modo de la de Kelsen.

Tampoco pretende formular utópicamente una concepción de idealismo estimativo o axiológico, que sería de utopismo y ucronismo a la vista de la situación internacional efectiva en el presente.

Lo que Heller se propone es la consecución de dos metas. En primer lugar, estudiar lo que la soberanía es real y efectivamente todavía. Después, intenta aclarar los principios éticos, que incluso en nuestro tiempo deben limitar la soberanía estatal, y preparar el advenimiento de etapas mejores en el futuro previsible.

Dice Heller que Derecho es un orden social establecido por la autoridad de la comunidad estatal, a fin de limitar normativamente la conducta externa, esto es, social. Eso es el Derecho positivo, cuya positividad consiste en la relación de dependencia en que se halla de una comunidad determinada, esto es, en constituir una parte de

la realidad histórico-espiritual de esa sociedad, una objetivación de lo espiritual normativo, y, en tanto que tal, una realidad jurídica. En el sentido propio y plenario de la palabra, no hay más Derecho que el Derecho positivo. Esto no significa, empero, que Heller sea positivista. Por el contrario, Heller se opone al positivismo, pues cree que además de los principios de la lógica jurídica, hay "fuentes éticas del contenido del Derecho".

En toda sociedad humana tiene que haber una instancia capaz de decidir las cuestiones que surjan entre sus miembros y de imponer las decisiones que tome. Pero como los seres humanos conviven en formas múltiples, resulta igualmente indispensable la existencia de una instancia decisoria universal y suprema, que resuelva definitivamente, sin ningún recurso ulterior, todas las controversias que se susciten entre los individuos y entre las diversas formas parciales de convivencia y cooperación (culturales, comerciales, civiles, deportivas, etc.). La comunidad humana que ha logrado organizar, sin intervención de ninguna otra fuerza o poder humano, una instancia de naturaleza, es una comunidad soberana. Por lo tanto, soberana es aquella comunidad organizada, que constituye la instancia decisoria universal y suprema de aplicación de las normas de la conducta externa de sus miembros.

Por consiguiente, hay multiplicidad de organizaciones soberanas, esto es, de Estados soberanos. Pero precisamente por la coexistencia de esa pluralidad de Estados soberanos y por virtud de superiores normas éticas, la soberanía estatal debe estar sometida a limitaciones.

La teoría de Heller está dentro de los que se llama la concesión dualista. Pero la diferencia entre el Derecho nacional y el internacional no estriba en el respectivo contenido de las normas jurídicas del uno y del otro. Hay principios jurídicos fun-

damentales (de índole 'ética) que mantienen la unidad material del Derecho nacional y del internacional, pues el ordenamiento, que no sea una positivización de esos principios, a pesar de su aparente efectividad, no puede ser llamado un orden jurídico, sino que debemos considerarlo como un mero poder arbitrario.

El dualismo helleriano radica en la diferente manera como nacen al Derecho estatal y el internacional.

La comunidad humana soberana no está sometida a ninguna instancia superior: elabora por sí misma sus propias normas. En cambio, el Derecho internacional nace por vía contractual.

Por otra parte la soberanía del Estado no significa en manera alguna que éste no se halle obligado a respetar los valores humanos, es decir, los principios ético-jurídicos fundamentales. Otra cosa desembocaría en el libertinaje de las normas injustas.

Continúa Heller observando que al Derecho internacional, que es un orden jurídico contractual, le falta todavía el poder, esto es, la posesión de una efectiva instancia decisoria universal y suprema. El Derecho internacional del presente sigue presuponiendo la existencia de Estados soberanos, pues son éstos los únicos que pueden crearlo y respetarlo; y los únicos también que pueden imponerlo efectivamente a sus miembros. El Estado soberano y el Derecho internacional se hallan en una relación dialéctica: el día en que se organice una instancia decisoria universal sobre todos los rincones de la tierra, ese día se habrá producido una síntesis colosal, la fusión del Estado y del Derecho internacional en un orden de poder universal.

7.- Situación presente. Anhelos de un auténtico orden jurídico internacional; y obstáculos para lograrlo.

En efecto, ésta es todavía la situación presente, en la cual la persistencia del principio de la soberanía estatal en las convicciones de la mayoría de las gentes del mundo impide llegar a la elaboración de un orden jurídico internacional dotado de un aparato coercitivo para la eficaz ejecución del mismo.

Cierto que existe un movimiento intelectual con considerable difusión en el mundo para propiciar la creación de ese maduro orden jurídico internacional y de los órganos para la garantización de su cumplimiento. Son muchos los escritores que defienden tal propósito. Entre ellos, por ejemplo, Grenville Clark y Louis B. Sohn<sup>19</sup>.

Al empezar estas consideraciones, advertí que debemos evitar dos escollos: caer en la utopía y la ucronía; o, sentirnos inhibidos por una timidez que nos impida señalar los criterios justos y las metas legítimas, aunque su cumplimiento lo veamos en un futuro no muy próximo.

Sin perder de vista esas dos advertencias, que subrayo enfáticamente, me atrevo a señalar algunas directrices suficientemente justificadas, bien que el intento de realizarlas tropiece todavía con pesados obstáculos.

Creo conveniente insistir que, a pesar de que en las mentes de los hombres sobrevivan de modo anacrónico ideas caducas, como la de la soberanía pensada extremadamente a ultransa, la realidad que de hecho vivimos es la de un mundo, tan interdependiente en todas sus partes, que podríamos atrevernos a llamar unitario.

Se ha dicho que la aviación, la radio, la televisión y otros prodigios técnicos de nuestros días, han deteriorado, si es que no han suprimido ya de hecho, la independencia de los Estados. La unidad real del mundo consiste en que todos los pueblos son efectivamente solidarios entre sí. La vida no sólo de cada nación, sino también de cada uno de los individuos que la componen depende, en cuanto a la satisfacción de sus urgen-

cias, y en cuanto al desarrollo de sus actividades, de lo que pase y se haga en las demás regiones de la tierra. E inevitablemente la vida entera de un pueblo, y aun de la mayoría de todos los pueblos, puede ser puesta en peligro por el hecho de que la técnica contemporánea suministra un poder gigantesco de destrucción, más que suficiente para arrasar por completo continentes enteros.

Por de pronto, esto significa que la elaboración y la ejecución de un orden internacional eficaz no es tan sólo un ideal con plena justificación ética. Sigue siendo eso, pero es también algo más y de mayor importancia; es una perentoria necesidad. Yo no soy tan optimista como para suponer que esa necesidad sea pronto colmada. Comprendo que algunas de las dificultades que se interfieren en la realización de un efectivo orden internacional no pueden ser superadas fácilmente. Pero entiendo que hay el deber de señalar las metas, aunque el logro de éstas no pueda conseguirse prontamente.

Para que los humanos puedan vivir de un modo civilizado, e incluso para que puedan subsistir biológicamente, es preciso que los pueblos todos se sometan a un orden internacional coercitivo, y que aprendan a respetarlo y a hacerlo cumplir; por tanto, es forzoso que vayan pensando en el deber y la conveniencia de obedecer a una autoridad interestatal o superestatal. En ello nada habría de lesivo al honor patrio, puesto que esa autoridad sería creada por el libre consentimiento de cada una de las naciones que integran la comunidad humana. Claro que la dificultad principal consiste en que ese libre consentimiento llegue a producirse pronto.

Sin embargo, en todo caso, siente uno la obligación de denunciar los perniciosos efectos del nacionalismo virulento, el cual constituye a la vez una horrenda negación de principios éticos, la causa de grandes maleficios y, sobretodo, de pavorosas catástrofes que la humanidad ha sufrido en este siglo, así como también de las angustias

e injusticias que sigue padeciendo en el presente.

El nacionalismo exaltado y ponzoñoso, con manifestaciones de arrogancia y xenofobia, con alardes de orgullosa insolidaridad, representa en lo internacional la misma cosa que el anarquismo en la existencia interior de un pueblo: negar normas superiores de convivencia y de cooperación a las que todos los humanos deben y tienen que someterse. Si la existencia de un Derecho al que queden sometidos todos los individuos y los grupos dentro del Estado es un postulado indispensable para la vida civilizada, incluso para la conservación de la vida y el disfrute mínimo ineludible de seguridad y justicia, se debe reconocer que idéntica justificación tiene el propugnar que las naciones queden sujetas a un orden jurídico superior, que regule las relaciones entre ellas; por lo menos que norme aquellos asuntos, como el de las relaciones mercantiles que son responsables del subdesarrollo.

En otros tiempos había la posibilidad de que las comunidades primitivas viviesen ignorándose las unas a las otras; e incluso de que algunas naciones civilizadas viviesen en un relativo aislamiento. Pero hoy ha desaparecido por entero tal posibilidad. Aunque ya lo apunté antes, me permito insistir en el hecho de que en el presente existe una tupidísima red de interdependencias y de nexos entre los individuos de la especie humana y entre los pueblos.

Recordemos que no queda al albedrío de los individuos el cumplimiento de las normas del Derecho nacional. Por el contrario, llegado el caso, la observancia de esas normas jurídicas nacionales es impuesta inexorablemente por procedimientos coercitivos contra los rebeldes. Pues bien, por análogas razones, el orden jurídico internacional debe ser superior a los Estados, de suerte que éstos queden subordinadas a él, si necesario fuese mediante mecanismos coercitivos, propios de la comunidad interes-

tatal.

La angostura mental producida al calor de los egoísmos de clan, y propiciada por una fraseología rimbombante pero vacua, por baratas fantasmagorías, hizo posible que en el pretérito hubiese muchas gentes que defendiesen el acatamiento al Derecho estatal y simultáneamente abogaran por la anarquía en las relaciones internacionales. Esto es lo que, en definitiva, significa la tesis de que una nación pueda hacer lo que se le antoje y de que sea irrestrictamente libre de inspirarse tan sólo en su propio interés. Al impulso de esta monstruosa doctrina, el mundo ha sido pasto de bandidos colectivos que se dedicaron a arrebatar todo cuanto podían en el planeta y a saquearse devoradoramente los unos a los otros.

Además, el nacionalismo enfermizo y envenenado ha sido el proceso compensatorio de muchos complejos de inferioridad individual y colectiva. Por varias causas, que no puedo analizar en detalle aquí, la idolatría nacionalista alivia a quienes sufren un complejo de inferioridad. Unas veces esas gentes compensan la sensación mordiente de su íntimo desvalimiento, de su insatisfacción interior, de su poca importancia social o de su pobreza, al sentirse participando en la gloria de la Nación. En otras ocasiones, el alivio de quienes pertenecen a una Nación no poderosa o pobre, se produce por la vía del mecanismo psicológico llamado del chivo expiatorio (Le bouc émissaire, The scape Goat), es decir cargando injustificadamente en la cuenta de la malevolencia de otros grupos (religiosos, étnicos, nacionales, etc.) sus propias desventuras.

El nacionalismo hiperestesiado también da escape a muchas tendencias criminales, que habitualmente permanecen reprimidas. Abundan los ciudadanos ejemplares que acatan a las autoridades, que son cariñosos con su esposa y sus hijos, corteses con sus vecinos, honrados en su trabajo; pero que se sienten --como certeramente observa

Aldous Huxley-- estremecidos de placer, cuando su nación provoca y engaña, cuando desafía y amenaza, cuando roba y oprime a otras.

Una perversa educación, impartida durante siglos, ha enseñado a muchas gentes la idolatría de lo nacional y el desprecio para los valores más altos comunes a la humanidad.

Pero no son sólo éstos los estragos que ha producido el nacionalismo extremo en grado de perversidad. . .

Las gentes de hoy hemos recibido una trágica herencia, un mundo turbio, desajustado, y en el que todavía se mueven poderosamente algunas perversas pasiones. Pero en ese mundo hay también el palpitar de elevados anhelos; y hay muchas gentes de buena voluntad que quieren aunar sus esfuerzos para contribuir a los cimientos de una convivencia y una colaboración más justas.

No pertenezco al grupo de los soñadores que desconocen la realidad en que vivimos. Por el contrario, pertenezco al grupo de las gentes que tienen conciencia de los defectos humanos, de las fuerzas que todavía en el presente se oponen al programa de una auténtica comunidad internacional. No soy utopista, que, justamente entusiasmada con un ideal, crea con irresponsable optimismo en que ese ideal se habrá de realizar nada más que por virtud de su bondad. No; por el contrario, tengo conciencia de muchas de las dificultades; de los estorbos y las trabas que se interponen en el camino, de las deficiencias de los materiales humanos con los que hay que trabajar. Pero rechazo también toda actitud de pesimismo escéptico respecto de la posibilidad de un progreso ético y social.

#### 8.- Misión de la Ciencia Política en nuestro tiempo

No pertenece al tema de la presente obra el determinar ni el concepto

ni la misión de la Ciencia Política. Pero sí importa registrar el hecho de que en el presente son muchas las opiniones concordes en sostener que la cuestión de las relaciones internacionales pertenece, debe pertenecer, al cometido de la ciencia política. Así, Marcel Prélot<sup>20</sup> escribe que "no hay razón alguna para conceder autonomía a las relaciones internacionales. Nada hay en ellas que no forme parte de algunos de los componentes o de los aspectos de la Ciencia Política: que no dependa de las ideas, o no sea relativo a las instituciones, o no pertenezca a la Ciencia Política."

Jean Baptiste Duroselle --citado por Prélot-- propugna "el estudio científico de los fenómenos internacionales, con el objeto de descubrir los datos fundamentales o accidentales que los rigen".

En fin de cuentas, hay que reconocer que la índole del Estado, de la soberanía, del nacionalismo, del Derecho y de la organización pública y social constituyen la médula de la Ciencia Política. Y no olvidemos que las relaciones internacionales son, ante todo, las relaciones políticas de Estado a Estado, y también las relaciones de grupos o individuos situados a los dos lados de una frontera. Las relaciones internacionales son, pues, políticas por su propia naturaleza, pues, aun cuando se trata de una variedad de nexos, todas ellas dependen de la existencia de los Estados.

La vida internacional, de modo parejo a como acontece con la vida de las instituciones nacionales, se desenvuelve como un juego de fuerzas e influencias, que se traducen en comportamientos.

En el estudio de las relaciones internacionales intervienen análisis sociológicos, por una parte, y estimaciones fundadas en juicios de valor. Ahora bien, los primeros (análisis sociológicos) y las segundas (valoraciones) se dan entrelazados y en influencia recíproca, y no puede ser de otro modo, porque las situaciones de la reali-

dad condicionan la puesta en práctica de los valores. Ese recíproco entretreído es subrayado por la mayoría de los científicos de la política en nuestro tiempo. Aunque sea de pasada, me parece oportuno mencionar el modo magistral en el estudio de ese mutuo condicionamiento de Jürgen Habermas<sup>21</sup>.

También la ilustre maestra de la Facultad de Derecho de la U.N.A.M. Aurora Arnáiz<sup>22</sup>, hace hincapié en la necesidad de dar un tratamiento internacjonalista a los problemas políticos. Al mismo tiempo, Aurora Arnáiz señala cuáles son las fuerzas que oponen obstáculos a ese enfoque, a saber: los imperialismo de las grandes potencias y los nacionalismos de los Estados pequeños o débiles.

John Bowle expone, muy justificadamente, que hay dos metas que la ciencia política debe proponerse. La primera es afrontar de un modo realista la necesidad de un orden mundial, de un orden mundial en el que el Derecho no sólo rija entre las naciones, sino también por encima de ellas sobre toda la faz de la tierra. La segunda consiste en apelar al caudal de entusiasmo que por la ciencia y la tecnología existe hoy en el mundo entero, para la aplicación de métodos modernos en el combate contra la pobreza, el analfabetismo y las enfermedades, a un nivel y a una escala supernacionales. De este modo el pensamiento de los hombres, en particular el de las mayorías dirigentes, podrá enfocarse mejor hacia los problemas esenciales de un orden mundial, y las emociones de las masas podrán ser timoneadas hacia un ataque cosmopolita y universalmente inteligible contra las causas de la miseria y de la frustración humanas y no hacia el nacionalismo y la lucha de clases.

## NOTAS AL CAPITULO III

1. Véase: LERNER (Daniel) & LASSWELL (Harlod D.), The Policy Scienes: Recent Developments en Scope and Method (with the Editorial Collaboration of Harold H. Fisherm Ernest Ernest R. Hilgard, Saul Padover, Ithiel de Sola Pool & Eaton Rothwell), Stanford University Press, California, 1952; LEYS (Wayne A. R.) Ethics for Policy Decisions, Prentice-Hall, New York, 1952; BOUGLE (Celestin), De la Sociologie a la Action Sociale, Paris, 1937.
2. Véase: RECASENS SICHES (Luis), Tratado General de Sociología, 9a. ed. Editorial Porrúa, México, 1968, pp. 35 s.
3. Véase: CUEVA (Mario de la), Estudio Preliminar a la traducción castellana del libro de HELLER (Hermann), La Soberanía: Contribución a la Teoría del Derecho Estatal y del Derecho Internacional, Universidad Nacional Autónoma de México, 1965.
4. Véase: RECASENS SICHES (Luis), La Filosofía Jurídica de Francisco Suárez, con un Estudio Previo sobre sus Antecedentes en la Patrística y en la Escolástica, 2a. ed. Editorial Jus, México, 1947, pp. 84-100 .
5. Véase: CUEVA (Mario de la ), Ob.cit. en la nota 3 de este cap.
6. Véase: RECASENS SICHES (Luis), Ob. cit. en la nota 2 de este capítulo, pp. 169-178.
7. Véase: RECASENS SICHES (Luis), Tratado General de Filosofia del Derecho 3a. ed. Edit. Porrúa, México, 1965, pp. 517-520; Algunas Aclaraciones sobre el Contrato Social de Rousseau, en "Dianoia: Anuario de Filosofía", Centro de Estudios Filosóficos de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1957, pp. 30-56; GOUGH (J.W.), The Social Contract: A Study of its Development, Se-

cond Edition, Clarendon Press, London, 1957.

8. Véase: WELZEL (Hans), Más Allá del Derecho Natural y del Positivismo Jurídico, trad. de Ernesto Garzón Valdés, Universidad Nacional de Córdoba (R.A.), 1962, pp. 45 ss.
9. Véase: RECASENS SICHES (Luis), Algunas Aclaraciones sobre el Contrato Social de Rousseau, en "Dianoia: Anuario de Filosofía", Centro de Estudios Filosóficos de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1965, pp. 30-56.
10. Véase: RECASENS SICHES (Luis), Tratado General de Filosofía del Derecho, 3a. ed., Edit. Porrúa, México, 1965, pp. 504-506.
11. Véase: RECASENS SICHES (Luis), Direcciones Contemporáneas del Pensamiento Jurídico, Manual Labor, Barcelona, 1928, pp. 128-139; y 154-162; Panorama del Pensamiento Jurídico en el Siglo XX, Edit. Porrúa, México, 1963, Primer tomo, pp. 153-161; 170-173; y 177-185.
12. Véase: KELSEN (Hans), Teoría General del Derecho y del Estado, trad. de Eduardo García Maynez, Imprenta Universitaria, México, 1950, pp. 386-398.
13. Véase: SMED (Rudolf), Staatsrechtliche Abhandlungen, Duncker und Humboldt, Berlin, 1955.
14. Véase: SCHMITT (Carl), Teoría Constitucional, trad. de Francisco Ayala, Edit. Reus, Madrid, 1934.
15. Véase: HELLER (Hermann), Teoría del Estado, trad. de Luis Tobío, Fondo de Cultural Económica, México, 1942; La Soberanía: Contribución a la Teoría del Derecho Estatal y del Derecho Internacional, Trad. y Estudio Preliminar del Doctor Mario de la Cueva, Universidad Nacional Autónoma de México, 1965.
16. Véase: el Estudio Preliminar citado en la nota precedente.

17. Véase: RECASENS SICHES (Luis), Tratado General de Filosofía del Derecho, 3a. ed., Edit. Porrúa, México, 1965, pp. 157-170; Balace de la Teoría Pura del Derecho, en "Homenaje a Kelsen 1881-1961" Separata de la "Revista Estudios de Derecho", No. 60, Editorial Universidad de Antioquia, Colombia, 1961; Panorama del Pensamiento Jurídico, Edit Porrúa, México, 1963, Primer Tomo, pp. 194-213.
19. Véase: CLARK (Grenville) y SOHN (Louis B.), La Paz por el Derecho Mundial, trad. de Enrique Jardí, Editorial Bosch, Barcelona, 1961.
20. Véase: REALE (Miguel), Teoria Tridimensional do Direito: Preliminares Históricas e Sistematicas, Edição Saravia, Sao Paulo, 1968.
21. Véase: PRELOT (Marcel), La Ciencia Política, Trad. de Thomas Moro Simpson, Eudeba, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1964.
22. Véase: HABERMAS (Jürgen), Teoría y Praxis, Versión castellana de D.J. Vogelmann, Sur, Buenos Aires, 1966, pp. 105 ss.  
Véase: ARNAIZ (Aurora), Metodología y Ciencia Política, en "Revista de la Facultad de Derecho de México", No. 50, tomo XIII, Abril-Junio, 1963.
23. Véase: BOWLE (John), World Order or Catastrophe? An Ampersand Book, 1963, pp. 14 s.

## CAPITULO IV

### DIVERSOS ENFOQUES SOBRE LAS CAUSAS DEL SUBDESARROLLO Y LOS MEDIOS DE ALIVIO

#### SUMARIO:

1. - Diversos ensayos de Sociología del desarrollo.
2. - Preliminares sobre la variedad de diagnóstico, pronóstico y terapéutica del subdesarrollo.
3. - Posiciones extremistas que unilateralmente consideran el subdesarrollo como efecto del capitalismo imperialista.
4. - Otras interpretaciones de raíz marxista (aunque no dogmática) del subdesarrollo:
  - A) La doctrina de Celso Furtado.
  - B) Países subdesarrollados por depender de los Estados poderosos, según la concepción de Pablo González Casanova.
5. - Otras interpretaciones del subdesarrollo de Iberoamérica, que atribuyen éste a la acción de las oligarquías privilegiadas in-  
ternas:
  - A) La interpretación de William Krehm.
  - B) Las páginas del sacerdote guerrillero colombiano Camilo Torres.
  - C) La interpretación de Germán Arciniegas.
6. - La interpretación de Florestan Fernandes, sobre "la sociedad de clases y el subdesarrollo".

1.- Diversos ensayos de Sociología del subdesarrollo.

En el presente son varios los investigadores que están produciendo ensayos de una sociología del desarrollo. El concepto mismo del desarrollo trae consigo la noción de relatividad<sup>1</sup>. Comparamos el desarrollo de un país respecto del otro; de una región respecto de otra; o de un sector respecto de otro, etc. O también pensamos en realizar estudios de tipo longitudinal, comparando un período histórico con otro.

Pero, como dice Joseph Hodara B.<sup>2</sup>, este estudio ha de ser, además prospectivo, por cuanto trata no solamente de "diagnosticar" situaciones, sino también, de "pronosticar". Frecuentemente se trata de sugerir posibles regularidades establecidas en otros contextos mediante el análisis comparativo (por ejemplo, los efectos desorganizadores de la industrialización en una sociedad tradicional) y de exponer alternativas de acción, estimando los costos sociales involucrados en cada una de ellas.

Muchos son los criterios que se han querido emplear para definir el subdesarrollo, y consiguientemente, el desarrollo.

Las Naciones Unidas<sup>3</sup> han propuesto, como signo principal del subdesarrollo económico la obtención de un ingreso por habitante inferior a 500 dólares. Este es un criterio fácil y cómodo, que sirve en gran número de casos; pero que no puede utilizarse como definición universal, pues hay países, como Kuwait, que tiene una pequeña población con un alto ingreso nacional concentrado en un pequeño grupo de privilegiados.

Otros autores, como Simón Kuznets<sup>4</sup>, prefieren caracterizar el desarrollo por la estructura técnica de la producción, es decir, por la influencia de cada uno de los diferentes sectores técnicos dentro de dicha estructura. De este crite-

rio se desprende que todo proceso de desarrollo económico implica una disminución relativa de la población agrícola. Pero esto no significa que el razonamiento pueda ser invertido para concluir que todo decrecimiento del número de agricultores pueda interpretarse como síntoma de desarrollo.

Para otros autores, el aspecto fundamental del desarrollo económico es la insuficiencia cuantitativa y cualitativa de capitales en relación con la población existente<sup>5</sup>. Así Oskar Lange<sup>6</sup> dice: "Una economía subdesarrollada es aquella en la cual el acervo de bienes de capital disponible es insuficiente para dar ocupación a la totalidad de su fuerza de trabajo disponible dentro del cuadro de las técnicas modernas de producción."

Los economistas y sociólogos de la Comisión Económica para la América Latina Latina (de las Naciones Unidas)<sup>7</sup> emplean otro criterio: consideran un país como poco desarrollado, cuando éste cuenta con condiciones para gozar de un bienestar económico mayor del que efectivamente goza. O, con otras palabras: el desarrollo o la falta de desarrollo es una situación que se define comparando la capacidad de producción que efectivamente existe con una capacidad potencial que se estima que el país tiene."

A menudo se trata de representar la realidad socio-económica de los países atrasados, haciendo uso de un conjunto de indicadores que reflejan las condiciones generales de vida que privan en ellos, tales como los siguientes: a) Bajo nivel de nutrición, (menos de 2,500 calorías diarias); b) Insuficiencia de los recursos médico-sanitarios (elevado número de habitantes por médico; insuficiente disponibilidad hospitalaria; viviendas insalubres y superpobladas); c) Insuficientes posibilidades educativas; d) Altos índices de mortalidad y baja expectativa de vida al nacer.

Todos esos criterios son, sin duda útiles; pero ninguno en singular de ellos resulta suficiente para calificar el subdesarrollo. Por eso, parece aconsejable, tener todos esos

criterios a la vista, y manejarlos oportunamente, según cuáles sean las diversas realidades, que, patentemente y con independencia de preconceptos, puedan ser tenidas como casos de subdesarrollo.

El ya citado Hodara<sup>8</sup> se inclina a caracterizar el desarrollo como un cambio voluntariamente enderezado hacia la "modernización". Con el vocablo "modernización" se quiere indicar un tipo definido y ubicable de cambio social.

En el campo económico, la modernización implica el desenvolvimiento de un sistema industrial basado en una tecnología de alto nivel, con una creciente especialización de las funciones económicas, en la producción, el consumo y el intercambio; y, además, un aumento del mercado de bienes y del de dinero.

Políticamente, la modernización implica un mayor control del territorio nacional mediante la intensificación de los poderes legislativo y administrativos de las instituciones centrales.

En lo que atañe a la educación, ese proceso modernizante suele manifestarse en la secularización de la ciencia y en la educación de las masas.

El desarrollo implica un tipo de cambio social que tiene las características observables en la modernización. Pero la modernización no implica necesariamente desarrollo; pues ella existe en sociedades occidentales superdesenvueltas, que no se encuentran en proceso de desarrollo.

La sociología del desarrollo tiene un campo más amplio que la mera economía del desarrollo. La segunda está centrada en el estudio prospectivo de los agregados económicos y se desentiende de un modo más o menos deliberado de las variables políticas, ideológicas, simbólicas y educacionales.

El sociólogo suizo P. Heintz<sup>9</sup>, en su Sociología de los Pueblos en Desa-

rrollo formula tres categorías para la diferenciación entre sociedades desenvueltas y subdesenvueltas, a saber: a) Nivel económica-técnico; b) Subsistencia y pautas de vida; y c) Nivel de pretensiones en relación con la realidad. El grado del subdesarrollo se refiere a la diferencia entre pautas efectivas de vida y aspiraciones o deseos.

Esta definición, la cual se refiere al hecho de que los nuevos deseos y pretensiones y las nuevas pautas de las escalas de valores y de las necesidades, todo lo cual se proyecta hacia el futuro, por encima de las realidades presentes, guarda en Latinoamérica un nexo directo con el proceso de urbanización.

## 2.- Preliminares sobre la variedad de diagnóstico, pronóstico y terapéutica del subdesarrollo.

Voy a ofrecer aquí, a guisa de ejemplos --sin pretensión exhaustiva--, algunos de los varios tipos más representativos de diagnóstico, pronóstico y terapéutica política del subdesarrollo.

Debo confesar que no atribuyo un igual o análogo valor científico y filosófico a todos los tipos de pensamiento que relataré. Algunos de esos enfoques y de propuestas de tratamiento manifiestamente se hallan inspirados en pasiones políticas en grado de virulento fanatismo, y probablemente tienen escaso valor intelectual. Pero incluso los enfoques y las doctrinas que se han originado en fuentes de unilateral pasión deben ser objeto de estudio, aunque somero, porque han creado poderosos movimientos políticos, los cuales constituyen datos, con los que hay que contar, aunque sea para combatirlos.

En esa presentación de juicios interpretativos del subdesarrollo y de programas para su alivio o remedio, comenzaré precisamente con las doctrinas políticas

extremistas, con las ideologías unilaterales, de máxima explosividad revolucionaria.

Así mencionaré aunque suscintamente la tesis del comunismo totalitario de Lenin, Trotzky y Mao.

### 3.- Posiciones extremistas que unilateralmente consideran el subdesarrollo como efecto del capitalismo imperialista.

Lo característico de las interpretaciones extremistas, inspiradas en ideologías (o utopías?) de los creadores del comunismo totalitario, es una marcada dimensión obsesiva de unilateralidad; tal vez por influencia, aunque remota, de la dimensión monista del determinismo económico (vulgarmente conocido con el nombre de "materialismo histórico").

Según Lenin,<sup>10</sup> lo característico de fines del siglo XIX fue el reparto de Africa y Polinesia entre las grandes potencias. Y como ni en Asia ni en América había tierras desocupadas, lo que hicieron las grandes potencias fue una obra de colonización económica de una gran parte de esos dos continentes. Fue el desenvolvimiento del capitalismo financiero.

En opinión de Lenin los dirigentes políticos de la burguesía inglesa veían ya entonces el nexo entre las raíces puramente económicas, por decirlo así, del imperialismo moderno y sus raíces políticas y sociales. Ante la competencia de Alemania, sucedió que Norteamérica y Bélgica vieron la salvación en el monopolio, en fundar cartels, sindicatos y trusts.

A fines del siglo XIX y en los albores del XX, estaba ya "terminado" el reparto del mundo. Las posesiones coloniales se ensancharon gigantescamente después de 1876: en más del 50%, de 40 a 65 millones de kilómetros cuadrados, para las seis po-

tencias más importantes; el aumento fue de 25 millones de kilómetros cuadrados, el 50 % más que la superficie de las metrópolis (16,5 millones). Tres potencias no poseían colonias en 1876, y la cuarta, Francia, apenas las tenía. En cambio, en el año de 1914 esas cuatro potencias habían adquirido colonias con una superficie de 14,1 millones de kilómetros cuadrados, es decir, el 50% aproximadamente más que la superficie de Europa, con una población de casi 100 millones de habitantes.

Lenin sostuvo que "el capital financiero es una fuerza tan enorme, puede decirse tan decisiva, en todas las relaciones económicas e internacionales, que es capaz de subordinar, y en efecto subordinó incluso a los Estados que gozan de plena independencia política."

Sostuvo Lenin que para el capital financiero tienen importancia no sólo las fuentes de materias primas ya descubiertas, sino también las posibles, por razón de los rápidos avances de la técnica. Así, el capitalismo financiero procede a la explotación de tierras antes consideradas como inservibles, de riquezas minerales obtenibles con nuevos métodos. El capital financiero tiende inevitablemente a ampliar su dominio económico e incluso el territorial.

El imperialismo surgió como desarrollo y continuación directa de los rasgos básicos del capitalismo en general. El capitalismo trocó el imperialismo capitalista, únicamente al llegar a un grado muy alto de su desarrollo, cuando algunas de las características fundamentales del capitalismo comenzaron a convertirse en su antítesis, cuando tomaron cuerpo y se manifestaron en toda la línea las notas de la época de transición a una estructura económica y social más elevada. Entonces, la libre competencia capitalista fue reemplazada por los monopolios, los cuales son lo opuesto a la libre competencia. El imperialismo es la fase monopolista del capitalismo. Podría describirse en los siguientes tér-

minos: por una parte, el capital financiero es el capital de unos cuantos grandes bancos monopolistas, fundido con el capital de los monopolios industriales; y, por otra parte, el reparto del mundo es el tránsito de la política colonial de apoderamiento de nuevos territorios, a la política colonial de dominación monopolista de los territorios del globo ya enteramente repartido.

Según Lenin, hay otro aspecto muy importante del imperialismo: el hecho de que éste crea parásitos, y también boicoteadores, que atrasan el progreso --por ejemplo, comprando patentes de nuevos inventos y no explotándolas.

Por obra del imperialismo, dice Lenin, el mundo quedó dividido en un puñado de Estados usureros y una mayoría gigantesca de Estados deudores.

Por una parte, --prosigue Lenin--, las gigantescas proporciones del capital financiero concentrado en unas pocas manos, dio origen a una red extraordinariamente vasta y densa de relaciones y vínculos, que sometió a su férula no sólo a la generalidad de los capitalistas medianos y pequeños, sino incluso a los más insignificantes. Por otra parte, el capitalismo financiero exacerbó la lucha con otros grupos nacionales de financieros, todos en pos del reparto del mundo, y por el dominio político-económico sobre otros países. Y el capitalismo financiero llegó a oobrar prestigio incluso en el seno de la clase obrera de las grandes potencias.

El creador del Estado totalitario, Lenin, añade que el capitalismo no concibe otro fundamento para el reparto de las esferas de influencia y de los intereses que la fuerza de quienes participan en el reparto, la fuerza económica general, financiera, militar, etc.

León Trotsky<sup>11</sup>, el creador de la estructura estatal de la URSS, en su autobiografía, presenta y critica múltiples actos de Inglaterra y Francia encaminados a impedir el triunfo de la Revolución en Rusia, y que, según él constituyen reprobables he-

chos de intervención imperialista en los asuntos de otro pueblo.

Entre tales actos menciona los siguientes.

Cuando Trotzky se dirigía a Rusia, en el consulado británico lo sometieron a un sinnúmero de preguntas. Después, en Halifax lo desembarcaron violentamente del buque noruego en que viajaba, imponiéndole vejaciones más graves que las que otrora había sufrido de la policía zarista.

Trotzky relata también la intervención inglesa en la batalla de Petrogrado, protegiendo al general blanco Judenitch.

Los ingleses intervinieron también en la guerra contra Polonia, prestando gran ayuda al mariscal Pilsudski en contra de los rusos y de los socialistas polacos.

La guerra civil entre los bolcheviques y los antibolcheviques en Rusia constituyó otro ejemplo de la descarada intervención de Francia e Inglaterra en favor de los segundos. "Los acusadores de los bolcheviques eran los que habían encendido y usufructado la Primera Gran Guerra Mundial; los nuevos ricos que ofrendaban a la gloria del soldado desconocido el aroma de sus vegueros; los pacifistas que lucharon contra la guerra, mientras la guerra era un concepto, pero que estaban dispuestos, por lo visto, a llevarla a cabo en cuanto se les mandase una repugnante mascarada; los conservadores de Inglaterra o los republicanos de Francia que atizaban la guerra civil en Rusia desde fuera, puestos a buen seguro y cómodamente arrellanados, para cotizar en pingües ganancias la sangre de los que combatían. Y cuando el enemigo disparaba sobre los rusos, lo hacía con cañones forjados en los países de la democracia y la civilización.

El fundador de la China Comunista, Mao Tse-Tung<sup>12</sup> considera que en la Unión Soviética encarna una manifestación extrema de imperialismo. "El problema de

las relaciones entre los Estados Unidos de Norteamérica, Inglaterra y Francia, por un lado, y la Unión Soviética, por otro, no es un problema de compromiso o ruptura, sino un problema de "contraer compromiso", más tarde o más temprano, esto es de llegar a un acuerdo por medio de negociaciones pacíficas . . ."

Según Mao, desde la victoria en la Segunda Guerra Mundial, el imperialismo económico norteamericano junto con sus lacayos en diversos países, ha ocupado el lugar de Alemania, Italia y Japón, fascistas.

La mayor parte de los escritos de Mao reflejan, aunque en algunas veces sólo tácita o implícitamente, el hecho de que el régimen comunista en China hállese en una situación de atraso, comparado con la Unión Soviética. Ante todo, la URSS en el establecimiento del comunismo totalitario lleva a China 33 años de ventaja. Pero no es sólo eso: es además que el nivel de arranque en la URSS de 1917 era cultural y económicamente muchísimo más elevado que la estación de partida en China en 1949. A pesar de que en la URSS, en aquella época, persistiesen todavía muchas estructuras socio-económicas de carácter feudal o semifeudal, el Imperio de los zares había llegado ya a un nivel relativamente considerable de industrialización. Hoy en día, a la URSS le interesa sobre todo conservar las realizaciones que ha logrado, y a pesar de que sus líderes persistan en una dosis de mesianismo revolucionario, quieren evitar a todo trance una conflagración en la que tendrían mucho que perder. Añádase a todo eso otro factor diferencial de enorme trascendencia: el hecho de la masiva superpoblación de China, hecho que plantea a sus gobernantes gravísimos problemas, que no tiene que afrontar la URSS.

### 3.- Otras interpretaciones de raíz marxista (aunque no dogmática) del subdesarrollo:

#### A) La Doctrina de Celso Furtado

El famoso economista y sociólogo brasileño Celso Furtado<sup>13</sup> ofrece una interpretación muy minuciosa del subdesarrollo económico. Furtado se funda en supuestos hegelianos y sobre todo marxistas. Así, denomina su estudio "dialéctica del desarrollo". Sin embargo, no puede ser clasificado rigurosamente como marxista, a pesar de que su pensamiento tenga algunos entronques con Marx.

Partiendo de la dialéctica hegeliana, y principalmente de la inversión de ésta por Marx, se refiere al concepto de "necesidad histórica".

Según Furtado, la dialéctica es importante para entender los procesos históricos, porque, al nivel actual de nuestros conocimientos, la historia no puede ser reconstruida si se arranca tan sólo desde el análisis aislado de los múltiples hechos que la componen. En cambio, a través de lo que Sartre llama "experiencia original de la dialéctica", es posible intuir o extraer del proceso histórico una visión sintética, que sea capaz de dar unidad a la múltiple variedad de los hechos. Apoya esta tesis también en algunos enfoques de Lukács.

El esfuerzo de Marx se dirigió a descubrir las fuerzas primarias que, actuando dentro de la totalidad histórica, provocaban una cadena de reacciones. Las fuerzas más radicales, protagonistas del desenvolvimiento socio-cultural-histórico son los factores que constituyen la estructura económica de la sociedad, identificada ésta con el proceso de producción de los bienes materiales.

El esfuerzo de elaboración teórica de las ciencias sociales, en las últimas décadas, se orientó hacia la construcción de modelos capaces de proporcionar una comprensión total de los procesos históricos; y en este sentido ha aprovechado algunos elementos básicos del pensamiento dialéctico de Marx. Filosofía, religión, ciencia, arte, costumbres, etc, según esa concepción de Marx, son derivaciones, efectos, epifenómenos, superestructuras secundarias, de lo determinado por la estructura básica de los fac-

tores de la producción económica.

Otros estudios sobre el cambio social, realizados desde otros varios puntos de vista diferentes del marxista, han llevado a una conclusión similar: a la conclusión de que la dinámica cultural depende básicamente del comportamiento particular de los sectores dominantes en la estratificación colectiva. Así, por ejemplo, los análisis de Hershkovits han llevado a éste a la afirmación de que el foco central en la cultura de nuestro tiempo se halla en el campo de la tecnología. Por otra parte, Hershkovits subraya el hecho de que, si bien estamos inclinados a aceptar fácilmente todas las innovaciones tecnológicas, presentamos gran resistencia frente a cualquier innovación en otros campos, como el religioso o el de la familia.

La mayoría de los estudios sociológicos, así como también en el campo de la economía y en el área de la ciencias sociales, se orientaron hacia la representación de supuestas situaciones de equilibrio estable. Tal noción de equilibrio lleva a los conceptos sociológicos de desajuste y ajuste, así como también a concebir el equilibrio como una realidad virtual que determina la dirección del cambio. Ahora bien, como en realidad hay cambio, entonces, se suponía que los variados factores de un sistema pasan de una posición de equilibrio a otra, como efecto de modificaciones en algunos de los componentes de ese sistema. Es decir, se hacía lo que suele llamarse estática comparativa. Pero ese enfoque y ese método han sido superados en virtud de la formulación de tipos o modelos dinámicos, que permiten definir todos los valores que asumirá el factor variable observado, mientras dure su transición desde el punto de partida inicial hasta la nueva situación.

Para construir un tipo  $\alpha$  modelo dinámico, esto es, para explicar un proceso de desarrollo, no basta con identificar las interrelaciones entre los múltiples fac-

tores que integran un sistema. Además, será siempre necesario introducir algún elemento exógeno, esto es, exterior. Se ha producido un extendido consenso respecto de que ese elemento o factor en permanente modificación en las sociedades de nuestra época es la técnica. Las innovaciones tecnológicas desencadenan o provocan una serie de reacciones que pueden reproducirse de modo indefinido: generan un aumento de la productividad, lo cual a su vez genera una mayor disponibilidad de bienes y servicios; lo cual a su vez genera un mayor impulso en el desarrollo científico; lo cual a su vez genera nuevos avances tecnológicos... De esta manera, por mucho que hayamos avanzado en la elaboración de tipos o modelos, debemos reconocer que, para la elaboración de éstos, partimos siempre de algunas hipótesis intuitivas sobre el proceso histórico como un todo. La más general de esas hipótesis es la de que es histórico precisamente aquello que por necesidad se encuentra en desarrollo. La idea del desarrollo surge como hipótesis ordenadora del proceso histórico; idea que nos permite averiguar e identificar las relaciones entre los varios factores y los mecanismos de selección de esos factores.

Los cambios sociales se explican principalmente por la introducción de innovaciones. Tales innovaciones pueden tener un origen dentro de la misma cultura que examinemos; o, por el contrario, ser tomados de otras culturas diferentes. Ahora bien, los elementos básicos de la cultura guardan entre sí relaciones de interdependencia. Por eso, podemos comprender que el surgimiento de innovaciones en alguno de esos elementos tiende a repercutir en el conjunto total de la cultura estudiada, por virtud de que provoca una serie de reacciones en los demás componentes de esa cultura.

Precisa subrayar el hecho de que los cambios producidos en la cultura material, a causa de innovaciones tecnológicas, presentan características particulares: tienen un carácter necesariamente dinámico; y tienden a provocar reacciones en cadena.

Pensemos por ejemplo en la invención del telar, la cual provocó una serie de reacciones, tanto en la estructura de la producción, como en la distribución de los productos; reacciones que repercutieron en los fenómenos de poder político, en los sistemas de impuestos, en el volumen de las exportaciones y de las importaciones. Esas innovaciones tecnológicas tienen un carácter acentuadamente dinámico, pues crean situaciones que hacen necesarios otros cambios. La mejor manera de representarnos estos cambios es verlos en la imagen de un fluir de transformaciones continuas en la cultura material. Además, puesto que tales transformaciones se traducen en aumento de la oferta de bienes y servicios, y determinan la liberación de la mano de obra de unos sectores y la absorción de ésta por otros, se puede esperar que tengan repercusiones en toda la estructura social.

Se puede definir el desarrollo económico como un proceso de cambio social, por el cual un número creciente de necesidades humanas, preexistentes o creadas por el mismo cambio, se satisfacen a través de una diferenciación en el sistema productivo, generada ésta por la introducción de innovaciones tecnológicas. El adelanto científico desempeña un papel estratégico en ese proceso, pues de él emanan las innovaciones tecnológicas. Pero como el adelanto de la ciencia está interrelacionado con el aumento de la riqueza social, resulta que, en determinadas circunstancias históricas, cual sucede en el presente, la mayor abundancia de bienes y servicios crea facilidades para el adelanto progresivo de la ciencia y perspectivas de avance continuo para el desarrollo económico de una determinada sociedad.

No cabe que se introduzcan innovaciones en una cultura, sin que se susciten resistencias; y éstas, la mayoría de las veces, se manifiestan a través de conflictos sociales. El conflicto es el resultado de la búsqueda consciente, por diversos sectores

de una sociedad, respectivamente, de valores incompatibles entre sí. En la búsqueda y en el esfuerzo de realización de esos valores, los individuos o los grupos rivales usan las armas más variadas, desde la violencia hasta la persuasión, desde el terror hasta el ridículo.

La introducción de un invento técnico, por tender al aumento del producto, crea un excedente que la colectividad puede utilizar en la ampliación de su capacidad productiva para obtener una mejora inmediata del bienestar social. Allí donde ha prevalecido la propiedad privada de los medios de producción, las clases dirigentes trataron de retener total o parcialmente ese excedente, incorporándolo al proceso de formación de capital, con el fin de aumentar su propio poder.

Las innovaciones técnicas, que constituyen el resorte medular del desarrollo económico, no provocan solamente modificaciones en la estructura del sistema de producción, antes bien en toda la estructura social. En las economías subdesarrolladas, ese proceso de ajuste de la estructura colectiva a la corriente de los cambios, generada por el invento de una nueva técnica, presenta una serie de peculiaridades, que lo distinguen del tipo corriente del desenvolvimiento capitalista. La economía capitalista, en el grado muy desenvuelto de nuestra época, se presenta como un sistema económico-social con una relativa aptitud para mantenerse en equilibrio dinámico. Ciertamente que tal aptitud tropieza con algunos obstáculos; pero la introducción de formas moderadas de planeación en las economías capitalistas tiende a eliminar tales obstáculos, corrigiendo, a través de la política fiscal y de otras medidas, los anacronismos en la distribución del ingreso.

Por el contrario, en las economías subdesarrolladas del presente sucede que ellas absorben una técnica nueva tomándola prestada casi por entero. En este caso,

la adaptación de las estructuras sociales, a las innovaciones tecnológicas, constituye un problema mucho más complejo. La penetración de la nueva técnica, al desorganizar un sector de la economía artesanal preexistente, crea un problema de excedente de mano de obra, sin posibilidades de que ésta sea absorbida en otros campos. Tal excedente refluye hacia formas artesanales; y, de ese modo, se crea dentro del sistema económico un dualismo que condicionará todo el proceso social ulterior. El dualismo de la estructura económica se refleja en una distribución muy desigual del ingreso; y, por otra parte, influye en el hecho de que la demanda de los productos industriales por la clase asalariada entorpece y angosta el mercado interno. Los beneficios, escasos pasan íntegramente a la clase privilegiada, la cual tiende entonces al consumo suntuario, o también a filtrarse hacia inversiones en el extranjero.

El desarrollo económico, que principalmente es un proceso de incorporación y propagación de nuevas técnicas, entraña modificaciones estructurales, tanto en el sistema de producción como en el de distribución del ingreso. Además, el grado de desarrollo viene a menudo restringido por la poca aptitud de las clases dirigentes para superar los límites de su horizonte ideológico.

Conviene recordar, observa Furtado, que, en su etapa más avanzada, el desarrollo del capitalismo deriva su principal impulso dinámico de la agresividad de la masa trabajadora para aumentar su participación en el producto económico. Esa agresividad, por una parte, pone en peligro, el volumen de beneficios de los capitalistas. Por otra parte, esas innovaciones, a pesar de que generen desempleo, producen cambios estructurales en la economía, alteran las funciones de producción y crean nuevas condiciones para los módulos de consumo a través de modificaciones en los precios. Y, en fin de cuentas, en el juego entre factores diversos y opuestos, las masas trabajadoras

mejores posiciones.

A la interacción de esos diversos factores se debe que, en el tipo de sociedad capitalista, el ejercicio del poder tiende a autolimitarse. Por otra parte, los trabajadores van aumentando en su conciencia de clase, y, por tanto, tratan de aumentar su participación en el producto total. Aunque la democracia capitalista constituya una sociedad en la que predominantemente influye la clase económica superior, tiene como característica fundamental su autolimitación en el ejercicio del poder.

En la casi totalidad de las democracias capitalistas, los cambios más importantes del marco institucional han sido realizados por movimientos de rebeldía de los trabajadores, bajo signos revolucionarios. Sin embargo, la evolución dentro de un marco institucional y las soluciones extralegales se alternan en el desarrollo de las sociedades capitalistas.

A partir de la Primera Guerra Mundial se produjo un enorme crecimiento del aparato estatal en las democracias capitalistas. Sucedió que el volumen y la intensidad de la maquinaria administrativa aumentó en enorme medida. Ese aparato burocrático, con profundas ramificaciones en el sistema económico, pasó a constituir un poderoso factor en la defensa del status quo. El avance de la democratización produjo fenómenos de masificación, en los cuales las disputas políticas se restringían a cuestiones secundarias, mientras que las decisiones más importantes se adoptaban a nivel de lo económico-administrativo.

La etapa ulterior de burocratización de las democracias capitalistas no constituyó un retroceso en materia de las conquistas políticas fundamentales conseguidas anteriormente. La administración y sus empleados suelen tener una tendencia con-

servadora, porque operan con normas genéricas e impersonales, y de tal guisa impiden en gran medida actos arbitrarios de los gobernantes. De este modo, las conquistas logradas por la ciudadanía fueron protegidas por los funcionarios administrativos.

Pero, más tarde, surge el problema de evitar que la burocratización, por una parte, y, por otra, la masificación, puedan frustrar un mayor desarrollo democrático: ¿cómo dar al gobierno una eficacia representativa de la totalidad del pueblo, antes de que la clase dirigente proteja sus privilegios con la muralla del aparato administrativo y reduzca el proceso político a un simple juego formalista?. Por un lado, parece que la aceleración del progreso político pueda resultar incompatible con el grado limitado de flexibilidad del marco institucional de los regímenes capitalistas. Pero, de otro lado, el procedimiento revolucionario ha llevado inexorablemente al retroceso político, es decir, al totalitarismo.

Las actuales estructuras subdesarrolladas constituyen un caso muy especial dentro de la evolución capitalista. En este caso, la economía que existía con anterioridad al proceso de industrialización era de tipo colonial. Este tipo colonial entrañaba la dominación por grupos dirigentes sometidos a una especie de "alienación", esto es, a algo así como una ineptitud para percibir cuál era la posición propia dentro del sistema de fuerzas operantes. Además, la tecnología que esas economías absorbían no derivaba de la evolución económica interna de las mismas, pues era transplantada desde sistemas mucho más avanzados. Por virtud de que la industrialización se orienta principalmente hacia la sustitución de importaciones, el transplante de la tecnología se hace en función de la estructura de precio de los importadores y no del conjunto de la economía. Así se explica que las estructuras subdesarrolladas del presente constituyan economías poco di-

námicas, que gravitan hacia su estancamiento. Las condiciones que tienden a transformar las masas trabajadoras en un sector dinámico se configuran sólo muy lentamente. La organización de la masa trabajadora responde a criterios particulares de ella, y no tanto a la evolución del conjunto de las fuerzas productoras, El conjunto de las masas trabajadoras no suele aprovecharse de los avances en el desarrollo. De ello sacan provecho algunas minorías dirigentes de los trabajadores, las cuales ocupan posiciones estratégicas. De tal suerte, las masas trabajadoras pagan los aumentos de salarios de los grupos privilegiados, sin que ello perjudique a los intereses de los capitalistas.

El subdesarrollo debe entenderse principalmente como un problema que se plantea en términos de estructura social. El hecho de que sus dimensiones económicas sean las más estudiadas y conocidas se debe a la tesis de que los factores económicos suelen desempeñar un papel predominante en el desenvolvimiento social.

En las estructuras sociales subdesarrolladas, por el simple hecho de que los factores de producción, en un nivel de oferta no elástica (sobre todo la tierra) tienen una importancia relativamente mayor, sucede que la división social del trabajo y la propiedad privada de los bienes de producción se reflejan en una marcada diferenciación de clases. Adviértase que en la mayoría de los países subdesarrollados rige una economía de tipo agrícola, y se da una estratificación en dos clases: una mayoría de campesinos y una minoría de latifundistas y comerciantes. Sin embargo, esa diferenciación en nada contribuye a la formación de una conciencia de clase. Puesto que la cosecha depende de factores meteorológicos, a éstos se les atribuye la responsabilidad de existencia de años buenos y años malos. Donde quiera que se introduce el régimen de asalariado agrícola, éste surge como un progreso, pues representa, casi siempre, una considerable mejora del salario real con respecto a la situación anterior; pero beneficia

tan sólo a una parte de la población agrícola.

Ahora bien, lo que se conceptúa como subdesarrollo no es tanto la existencia de una economía agraria, la cual, por ser tal, representa tan sólo una economía atrasada, sino más bien la presencia de un dualismo estructural. Tal dualismo surge cuando en una economía agrícola atrasada actúan determinados factores históricos, que propician la introducción de una especie de cuña típicamente capitalista, con lo que se crea un desequilibrio.

En cuanto al crecimiento de una economía subdesarrollada, conviene darse cuenta de que, en las primeras fases de ese crecimiento, el papel fundamental está desempeñado por factores externos, a través de los exportadores. Sin embargo, a pesar de la existencia de ese crecimiento, la relación del sector que lo genera con la economía agrícola preexistente va mucho más allá que la mera transferencia de la mano de obra. El crecimiento de la demanda de productos agrícolas en las zonas urbanas, generado por el desarrollo del sector capitalista, produce fuertes efectos en el ámbito rural, sometido ya a una succión permanente de mano de obra. Así, surge una presión sobre el sector rural, la cual tiende a dividir éste, porque unas partes del mismo caen bajo el directo dominio de empresarios capitalistas. Esto produce una situación de inestabilidad para la antigua clase capitalista, la cual procura apoyarse sobre las instituciones políticas para defender sus privilegios. En la medida en que disminuye la estabilidad de la antigua estructura social, la lucha por el poder cobra mayor importancia, y se convierte en un nuevo factor de inestabilidad.

En la mayoría de los países subdesarrollados, la clase dirigente tiende a diferenciarse en tres sectores: el primitivo núcleo latifundista; el grupo de representantes de los intereses ligados al comercio exterior (siempre con fuertes vínculos foráneos); y el

grupo capitalista que se apoya sobre el mercado interior. En general, el primer grupo es librecambista y antiestatal, esto es, adverso a las modificaciones que puedan venir por el camino de la acción del Estado. También el segundo grupo es librecambista, pero tan sólo de manera limitada, porque desea utilizar el aparato del Estado para defender sus negocios con el extranjero. El tercer grupo proteccionista y desea utilizar el aparato estatal ( política crediticia, cambiaria, etc ), para el aumento de sus propios beneficios.

Generalmente, en las estructuras subdesarrolladas la acción del Estado adquiere una importancia extraordinaria. Además de las múltiples razones que en nuestra época inducen al crecimiento del aparato estatal, con independencia del grado de desarrollo, debe destacarse de manera especial un hecho, a saber: la inestabilidad interna de la clase dirigente lleva a ésta a supervalorar las posiciones de mando político. Frente al librecambismo de los exportadores y del sector agrícola, en general el capitalismo interior necesita una fuerte protección estatal para sobrevivir. El sector agrícola, presionado por el núcleo capitalista, necesita un fuerte apoyo crediticio para mantenerse, apoyo que sólo el Estado puede darle. Los exportadores han menester de una infraestructura de servicios básicos para poder establecerse; lo cual requiere una participación estatal decisiva. El veloz crecimiento del aparato estatal, combinado, con el aumento de los servicios públicos en las zonas urbanas, efecto en buena parte de la concentración del ingreso, se refleja en una vigorosa expansión de las clases medias asalariadas, que se concentran en las ciudades. Esto tiene notoriamente muy significativas repercusiones en el plano político.

Celso Furtado opina que el logro y el mantenimiento de un régimen democrático abierto, en el cual los asalariados puedan organizarse para luchar por metas pro-

pías, deben ser considerados como condiciones necesarias para el desarrollo social del país. Pero no menos importante es también extender ese régimen político de democracias abierta a la masa campesina. En muchos países subdesarrollados la masa campesina apenas participa en la vida política.

El objetivo político en los países subdesarrollados debe ser la creación de condiciones para que los asalariados urbanos y la masa campesina tengan una participación directa en el proceso de formación del poder. La consecución de esa meta asegurará un desarrollo económico más rápido en una sociedad democrática pluralista. Tal ampliación de las bases políticas es necesaria para que el proceso de transformaciones sociales, que ya está en curso de realización, tome su rumbo definitivo con el mínimo costo para la colectividad.

B) - Países subdesarrollados por depender de los Estados poderosos, según concepción de Pablo González Casanova.

Pablo González Casanova<sup>14</sup>, Director del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, ha intentado analizar, desde el punto de vista sociológico, la democracia en México. Aunque su obra versa sobre la realidad mexicana, podemos extraer de la misma enfoques y tratamientos aplicables en términos generales a los países subdesarrollados en cuanto a su economía. Tanto más, cuanto nuestra Patria se encuentra en lo que podríamos llamar frontera entre el subdesarrollo y el desarrollo ya logrado. Esto es así, por varias razones: por el monto del ingreso per cápita; por un grado ya alto de industrialización; y por la estabilidad financiera.

Los economistas insisten en la necesidad de redistribuir el ingreso para asegurar la continuidad del desarrollo; y han mostrado que la capitalización del país

depende principalmente de las condiciones del mercado interno. La capitalización no exige necesariamente el ahorro forzoso de la clase trabajadora. Muchas de nuestras fábricas producen por debajo de su capacidad como efecto de un mercado deficiente. Mucho de nuestro dinero es atesorado o emigra al extranjero, por falta de mercado. El espíritu de empresa se desarrolla a la par que crece el mercado. Y, en fin de cuentas, la ampliación del mercado depende de la redistribución del ingreso en una medida considerable.

Ahora bien, para la redistribución del ingreso hay dos medidas clásicas de política económica: el incremento de los salarios reales; y la redistribución de la carga fiscal.

Sin embargo, ninguna de esas dos medidas ha producido en México el efecto supuesto y deseado. En algunas ramas de la producción, los aumentos reales de salario beneficiaron sólo a los trabajadores urbanos. La redistribución de las cargas fiscales no han afectado en la realidad a los grupos de altos ingresos, sino que ha recaído sobre los grupos de ingresos fijos.

El doctor Pablo González Casanova en su trabajo de referencia trata de demostrar que la economía mexicana se encuentra en una situación de dependencia respecto de los Estados Unidos de Norteamérica. Menciona un estudio realizado en 1960 por el economista José Luis Ceceña sobre las empresas más grandes e importantes de México (2040 empresas con ingresos anuales de cinco millones de pesos, o más, que en conjunto poseen ingresos 56,000 millones de pesos y de hecho dominan la economía mexicana) revela la fuerza relativa de la empresa privada nacional, de la extranjera y de la empresa estatal.

"Las empresas extranjeras y de fuerte participación extranjera poseen el más del 50% del total de ingresos, y las demás empresas privadas del 14 al 22%. Una y otras

obtienen en el total de las cuatrocientas empresas mayores, las tres cuartas partes del ingreso, mientras que el gobierno sólo obtiene la cuarta parte restante. La empresa privada, mexicana y extranjera, es así una extraordinaria fuerza, en las decisiones económicas".

En cuanto a la inversión estatal, ésta depende en gran medida de un financiamiento extranjero, que fue del 30.8% en 1959, del 34.8% en 1960, del 47.4% en 1961; y esta dependencia tiene características estructurales --en virtud del alto contenido de las importaciones de los países subdesarrollados, y de la coyuntura internacional e interna que provoca la disminución de la actividad económica como ocurrió en 1961--, y conduce a la obtención de créditos en el exterior. Ahora bien, estos créditos que dependen del exterior, y en particular de los Estados Unidos de Norteamérica, sumados a la fuerza de las empresas extranjeras y de fuerte participación extranjera y apoyados directa o indirectamente por la política económica y el poder estatal de la Unión Norteamericana, reducen de una manera notable el poder del Estado mexicano, de su régimen presidencialista, y de su aparato productivo y financiero.

"Para tener una idea aproximada del poder de dominio que sobre México ejercen los Estados Unidos, vamos a limitarnos a los indicadores más gruesos que caracterizan el fenómeno en lo económico y lo político...-. Dentro de las empresas extranjeras, las empresas predominantes son las norteamericanas y su participación en la inversión extranjera directa, lejos de disminuir se incrementa a los largo de las dos últimas décadas."

"Del total de los créditos con el exterior, la proporción más alta corresponde a los Estados Unidos de Norteamérica.. En 1964, de los créditos obtenidos a través de Nacional Financiera, el 64.8% correspondió a ese país. Estos créditos mucho más convenientes desde el punto de vista económico que las inversio- - - - -"

nes directas, en la medida que no producen saldos desfavorables y, lo que se ha dado en llamar descapitalización, no excluyen, sin embargo, el hecho que, hasta hoy, los intentos de diversificar las fuentes de crédito en el extranjero no han acabado con el predominio de las fuentes norteamericanas."

Según un informe de la Secretaría del Patrimonio Nacional ( 1960 ), "la actividad económica interna depende en un 15% del mercado exterior, por ciento que constituye el grado cuantitativo de dependencia externa de la economía mexicana."

"La situación de México, en lo que se refiere al monocultivo o a la dependencia de uno o unos cuantos productos de importación, siempre ha sido más favorable que la de otros países subdesarrollados. Sin embargo, esta dependencia existe respecto de unos cuantos productos en su mayoría agrícolas y mineros, expuestos a una depresión secular en el mercado mundial, a variaciones cíclicas considerables en su volumen y precios, a especulaciones y presiones económico-políticas del exterior."

"Desde 1848 a 1958 hemos registrado 305 pactos y tratados bilaterales que firma México, de los cuales 94 ( el 30% ) con los Estados Unidos; desde 1921 a 1958 registramos 246 pactos y tratados, de los cuales 85, o sea el 34%, con los Estados Unidos. Los datos anteriores revelan que los Estados Unidos son el país con el que más vínculos políticos tenemos, hechos explicable en parte por la vecindad que nos une. Sin embargo, para descubrir el factor de dominio en este terreno habría que estudiar analíticamente los tratados, convenios, pactos, y hacer la historia de aquéllos que fueron impuestos al país en condición de desigualdad y de fuertes presiones políticas."

"Las fuentes de abastecimiento de noticias internacionales en los principales diarios son predominantemente norteamericanas. Así, tomando algunos meses de periódicos representativos se descubre lo siguiente: en el mes de febrero de 1962, del

total de noticias internacionales publicadas por El Universal, el 63% fueron suministradas por agencias norteamericanas; de las publicadas por Novedades, el 78% eran norteamericanas; de las publicadas por Excélsior, el 62%. En el mes de junio del mismo año, la proporción de noticias suministradas por agencias norteamericanas respecto del total de noticias extranjeras, es como sigue: El Sol de Puebla, 75%; Excélsior, 58%; El Universal, 68%...-. La Prensa Asociada (A.P.) y la Prensa Internacional Unida (U.P.I.) tienen prácticamente el monopolio de las noticias extranjeras. La Prensa Francesa (A.F.P.) y la Reuter sólo excepcionalmente o en forma secundaria son utilizadas. Otras agencias ocupan lugares insignificantes en los grandes diarios o no ocupan lugar alguno."

"Otro índice de las dimensiones gigantescas de la imagen física de los Estados Unidos en dos grandes diarios de la Ciudad de México se advierte por el hecho de que Novedades publicó tanto material sobre los Estados Unidos en treinta días, como el que publicó el New York Times en ese número de días sobre todos los países extranjeros."

"De otra parte la importancia de la influencia directa de la prensa norteamericana en México, se percibe cuando se repara en el hecho de que tres revistas norteamericanas en español alcanzaron en 1964 un tiraje medio mayor en más de 200,000 ejemplares, que las diez principales revistas mexicanas, y que una de esas revistas norteamericanas en español (Selecciones del Reader's Digest) tiene una circulación en la provincia seis veces mayor que el diario mexicano de mayor circulación."

Todos esos datos, presentados por González Casanova, son hechos reales. Pero tal vez haya algo de exageración al interpretar unilateralmente tales datos. El propio autor reconoce que, por otra parte, en el desarrollo de México se puede regis-

trar una serie de decisiones económicas, que corresponden a una política de integración nacional y de crecimiento. Son decisiones que están en la autobiografía de nuestro desarrollo, e incluso de nuestra personalidad. Ligan la satisfacción del desarrollo con la del éxito del gobernante que se siente copartícipe, autor o ejecutor de ellas, o patriota, útil al país, y que efectivamente, trabaja, lucha con su sentido nacional, aunque por otra parte a veces oculte las "otras decisiones", con espíritu realista o con un optimismo vulnerable.

En todo caso no olvidemos --es un hecho bien patente-- que México se halla en una clara evolución de crecimiento y desarrollo, cultural y económico, en muchas y muy importantes dimensiones, muy superiores a otros países de Iberoamérica. Claro, que en otros aspectos, o, mejor dicho, partes de la realidad de nuestra patria, existe todavía subdesarrollo.

En verdad, cuando se afrontan los múltiples, variados y gravísimos problemas de los pueblos subdesarrollados, no se piensa, no se debe pensar en México. Pues México en no pocos sectores de su realidad ha rebasado considerablemente la frontera entre el subdesarrollo y el desarrollo. Esto no impide que en México subsistan todavía márgenes de subdesarrollo, de desorganización. Pero incluso con respecto a esas zonas, el movimiento progresivo es perceptible, aunque esté todavía afectado por cierta lentitud.

Si inserté aquí algunos de los puntos de vista y de los resultados del estudio de González Casanova, fue porque, siéndonos la realidad mexicana mucho más patente, en tanto que algo inmediato, que vivimos todos los días, los hechos transcritos tienen para nosotros un mayor relieve y pueden arrojar luz para comprender mejor otras situaciones de auténtico subdesarrollo en el Hemisferio Occidental o en otros Co

finentes.

Convendría tal vez pensar asimismo en un hecho , que, en tanto que humano, es de índole histórica, pero que se presenta por su extraordinario volumen y notoria intensidad, casi como un fenómeno cósmico, como una especie de avalancha o alud incontenible: la prepotencia económica de los Estados Unidos de Norteamérica. Algunos de los hechos que González Casanova presenta como verdaderos ejemplos de la dependencia en que México se halla respecto de los Estados Unidos, guardan similitud con otros hechos análogos de dependencia en que están algunos países superdesarrollados, por ejemplo, Francia, La Gran Bretaña, etc.

5.- Otras interpretaciones del subdesarrollo de Iberoamérica, que atribuyen éste a la acción de las oligarquías privilegiadas internas.

A) La interpretación de William Krehm

William Krehm<sup>15</sup>, oriundo de Canadá y naturalizado después norteamericano, periodista que, en su calidad de corresponsal de Time, viajó en toda la América Latina, interpreta el subdesarrollo como efecto de la coalición entre algunos magnates de la economía norteamericana con los oligarcas de los países latinos del Hemisferio Occidental. Las publicaciones en las que expuso esta tesis le costaron la pérdida de la ciudadanía de adopción; y asimismo el ser expulsado de varios países suramericanos.

Cuando en este contexto se habla de "oligarquía", este vocablo se aplica a los representantes de viejos privilegios, potentados latifundistas, empresarios avorazados, fuerzas políticas conservadoras, con los representantes de una casta militar ansiosa de dominio. Esas oligarquías internas, en gran número, se han mostrado insensibles al hecho del "hambre", el cual constituye una extensa realidad de la historia iberoamericana.

Krehm no quiere adoptar ningún punto de vista unilateral. Al mismo tiempo que censura acremente la política norteamericana del big stick de otrora, la torpeza de muchos funcionarios del Departamento de Estado de la Unión Norteamericana, o la actuación de estos al servicio de las oligarquías iberoamericanas, por otra parte, elogia algunos aspectos de la política del Buen Vecino del Presidente Benjamín Delano Roosevelt, como seguramente habría hecho lo mismo con respecto a la política de John F. Kennedy. Y, en todo caso, salva de sus acusaciones al pueblo estadounidense. Si "el público norteamericano hubiese estado al tanto del verdadero papel desempeñado por su diplomacia en Centroamérica, no se habrían cometido ni la mitad de los disparates del Departamento de Estado".

Expone muchos supuestos ejemplos de torpeza o de egoísmo en la diplomacia norteamericana. Tal vez el común denominador de esos desaciertos y entuertos haya consistido en la tesis de que para "iría pasando con los países de América Latina, era suficiente que el Departamento de Estado tomase en cuenta a un puñado de "gentes importantes": caudillos, políticos atrasados, y terratenientes poderosos. Muchas veces el Departamento de Estado se 'lavaba las manos' en lo que se refiere a la política interna de Centroamérica y el Caribe a título de cumplimiento del principio de no intervención." Y "como prueba de su sincera amistad hacia esos países, incluso les facilitó los beneficios del sistema de préstamos y de arrendamientos: la adquisición de armas."

Algunas viejas cabezas del Departamento de Estado Norteamericano opinaban que los pueblos del Centro y del Sur lo que requerían eran hombres fuertes, que los llevarán adelante.

Algo marchaba mal en la vieja Latinoamérica. En parte motivado por la guerra, en parte por la industrialización, los pueblos comenzaban a abrirse camino. Las

revoluciones centroamericanas, desde 1944, ya no eran de generales de ópera cómica, sino que constituían el drama tremendo de pueblos que luchan por una vida mejor.

Por otra parte, cuando algunos políticos estadounidenses, animados por buena fe, por óptimas intenciones, favorecían el desarrollo democrático de varios pueblos latinoamericanos, en éstos brotaba la protesta, por el resentimiento de la intervención del Coloso del Norte. "Por lo tanto, los Estados Unidos son injuriados si hacen algo, e injuriados también si no hacen nada. La única solución del problema podría ser la acción multilateral de una mayoría de repúblicas iberoamericanas para restaurar los procedimientos constitucionales, donde no es factible otro recurso."

Todo el libro de Krehm es un acta de acusación contra el militarismo latinoamericano, contra el sector de ese militarismo que sirve exclusivamente los intereses de los superprivilegiados, en detrimento del pueblo, y también contra la protección que ese militarismo recibió a veces del Departamento de Estado de Washington.

"La cuestión --dice Krehm--, no es abolir a los ejércitos de todas partes. Hay suficientes demócratas responsable que portan uniforme militar en Latinoamérica. Pero la acumulación de armamento es un lujo que ningún país iberoamericano puede darse; y es una cruel tentación para el grupo militar."

"Washington ha tratado de justificar sus envíos de armas a Latinoamérica, sobre la base de la defensa del Hemisferio Occidental. Este argumento no resiste ningún análisis, porque tanques y aeroplanos se vuelven anticuados con rapidez, y su utilidad en una guerra mundial es muy dudosa. Hasta ahora no han causado sino daño incalculable en la vida interna de algunas repúblicas latinoamericanas. Por otra parte, el desarrollo económico de estos países no sólo aumentaría su producción de materias primas estratégicas y de alimentos, sino también el entrenamiento de mecánicos y técnicos. En una emergen-

cia internacional, los ejércitos modernos pueden ser improvisados más fácilmente en poblaciones con buenos técnicos, que en los países atrasados, oprimidos y explotados por militares."

Este libro de Krehm tal vez contiene exageraciones; pero llama la atención sobre determinados aspectos que tienen algún alcance. Tal obra contiene no sólo una crítica que quizá algunas veces, sea excesiva contra errores del Departamento de Estado de Washington. Pero contiene asimismo una implacable crítica contra no pocos caudillos, líderes políticos y militares iberoamericanos, los cuales se preocuparon más por satisfacer los apetitos de sus secuaces, que de promover el bienestar general de sus pueblos.

#### B) Las páginas del sacerdote guerrillero colombiano Camilo Torres

Quiero permanecer totalmente alejada de cualquier juicio sobre la personalidad y la conducta de Camilo Torres Restrepo<sup>16</sup>, pues su figura es tema de controversias apasionadas al rojo vivo. Pero creo que puede ser de algún interés la exposición, muy resumida, de algunas de sus páginas.

Camilo Torres Restrepo fue un sacerdote estudioso de las realidades sociales y económicas de Colombia. Sintiendo la angustia de los marginados, de los indigentes, de los humildes, deseó ayudar a la creación de un instrumento para liberarlos.

En 1963 se reunió, en su casa, con dirigentes del Movimiento Revolucionario de Liberación, del Partido Social Demócrata Cristiano, del Grupo de la Nueva Prensa y con muchas otras personas no afiliadas a ninguna asociación, para buscar un camino común que, dejando a un lado caprichos y puntos de vista particulares, sirviera para unificar en la acción a los grupos contrarios al sistema de la "oligarquía". En febrero de 1965 Camilo Torres escribió un proyecto de Plataforma para la unidad popular.

Paréceme interesante transcribir algunas de las partes de ese manifiesto que

llamó "Plataforma para un Movimiento de Unidad Popular".

"A todos los colombianos, a la clase popular, a la clase media, a las organizaciones de acción comunal, a los sindicatos, cooperativas, mutualidades, ligas campesinas, y organizaciones obreras, indígenas, a todos los inconformes, hombres y mujeres, a la juventud, a los no alineados en los partidos políticos tradicionales, a los nuevos partidos, presentamos la siguiente plataforma para unificar en objetivos concretos a la clase popular colombiana."

#### "Motivos"

"1o.- Actualmente las decisiones necesarias para que la política colombiana se oriente en beneficio de las mayorías y no de las minorías tiene que partir de los que detentan el poder."

"2o.- Los que poseen actualmente el poder real constituyen una minoría de carácter económico, que producen todas las decisiones fundamentales de la política nacional."

"3o.- Esta minoría nunca producirá decisiones que afecten sus propios intereses."

"4o.- Las decisiones requeridas para un desarrollo socio-económico y político del país, en función de las mayorías, afectan necesariamente los intereses de la minoría económica."

"5o.- Estas circunstancias hacen indispensable un cambio de la estructura del poder político, para que las mayorías organizadas produzcan las decisiones."

"6o.- No existe en Colombia un poder social capaz de darle base a un nuevo poder político, por lo cual se requiere su pronta formación."

"7o.- Actualmente, las mayorías rechazan los partidos políticos tradicionales y rechazan el sistema vigente, pero no tienen un aparato político apto para tomar el poder."

"8o.- El aparato político que debe organizarse debe ser de carácter pluralista, aprovechando al máximo el apoyo de nuevos partidos, de los sectores inconformes frente a los partidos tradicionales, de las organizaciones no políticas y, en general, de la masa; debe tener una planeación técnica; y debe constituirse alrededor de principios de acción más que alrededor de un líder, para que se evite el peligro de las camarillas de la demagogia y del personalismo.

"Objetivos:

- I .- Reforma agraria... (Camilo Torres esboza sus líneas).
- II .- Reforma urbana...
- III .- Reforma de la Empresa ( en lugar de libre empresa, empresa cooperativa, y empresa comunitaria; pluralismo sindical, así como libertad sindical).
- IV .- Cooperativismo...
- V .- Acción comunal... (planeación democrática rural y urbana).
- VI .- Planeación...
- VII .- Política tributaria...
- VIII .- Política monetaria...
- IX .- Nacionalización... ( de bancos, hospitales, laboratorios, droguerías, explotación de los recursos naturales, todo lo cual pasará al Estado; transportes, explotados por empresas cooperativas y comunitarias; libres, la prensa, la radio, la televisión, y el cine, pero bajo

el control del Estado; educación gratuita respetando la plena libertad de ideología de los padres de familia hasta finalizar la secundaria y la ideología del estudiante después de la secundaria. Educación, obligatoria hasta terminar la secundaria o técnica. Explotación del Petróleo, exclusivamente por el Estado).

X .- Relaciones internacionales... (con todos los países del mundo).

XI .- Salud pública...

XII .- Política familiar... (penalización de todos los padres de niños abandonados; protección de la mujer y de los hijos).

XIII .- Delitos sociales... (tipificar las siguientes nuevas figuras de delito: usura, acaparamiento, especulación, fuga de capitales, contrabando, difamación, falsas noticias e informaciones incompletas o tendenciosas)

XIV .- Fuerzas armadas... (presupuesto mínimo; servicio cívico obligatorio para todos los hombres y mujeres a los dieciocho años de edad).

Intervención del Estado en la educación, economía, e información.

.....

XV .- Reforma universitaria (autonomía, gobierno de profesores y egresados; apolítica; ninguna intervención ni del ejército ni del clero).

XVI .- Legislación indígena (incorporación del indio a la actividad nacional con plena igualdad)."

Quizá contribuya a una mejor interpretación del pensamiento de Camilo Torres, el presentar aquí también algunos de los puntos de su "Mensaje a la Oligarquía", en el que define el sentido en que él usa esta palabra.

"Dirigir un mensaje a los que no quieren ni puede oír es un deber penoso

..."

"Durante más de 150 años, la casta económica, las pocas familias que tienen casi toda la riqueza colombiana, han usurpado el poder político en su propio provecho, han usado todas las artimañas para conservar ese poder, engañando al pueblo."

"Inventaron la división entre liberales y conservadores, . . . que no entendía el pueblo, y que sirvió para sembrar el odio entre los mismos elementos de la clase popular . . . Mientras los pobres pelean los ricos gobiernan en su propio provecho. El pueblo no entendía la política de los ricos, pero toda la rabia que sentía, por no poder comer ni poder estudiar por sentirse enfermo, sin casa, sin tierra, y sin trabajo, todo ese rencor lo descargaban los liberales pobres contra los conservadores pobres; y los conservadores pobres contra los liberales pobres. Los oligarcas, los culpables de la mala situación de los pobres, miraban felices los 'toros desde la barrera', ganando dinero, dirigiendo al país. Lo único que dividía a los oligarcas liberales de los oligarcas conservadores era el problema de la repartición del presupuesto y de los puestos públicos."

"Las diferencias políticas y religiosas ya habían cesado. Ya no se peleaba entre los oligarcas sino por la plata del gobierno y por los puestos públicos. Mientras tanto, el pueblo se daba cuenta de que su lucha por el partido liberal o por el partido conservador lo hundía cada vez más en la miseria . . ." "Cuando apareció Gaitán, enarbolando la bandera de la restauración moral de la República, lo hizo tanto en contra de la oligarquía liberal como de la conservadora. Por eso las dos oligarquías fueron antigaitanistas. La oligarquía liberal se volvió gaitanista, después de que la oligarquía conservadora mató a Gaitán en las calles de Bogotá."

"Ya iniciada en el camino de la violencia, para conservar el poder, la oligarquía no paró en el uso de esa violencia. Puso a los campesinos liberales a que se

mataran con los conservadores. Cuando la agresividad, el odio y el rencor de los pobres se desbordaron en una lucha entre todos los necesitados de Colombia, la oligarquía se asustó y propició el golpe militar. El gobierno militar tampoco sirvió en forma suficientemente eficaz a los intereses de la oligarquía. Entonces, el jefe de la oligarquía liberal y el jefe de la oligarquía conservadora se reunieron para hacer un examen de conciencia y se dijeron: 'por estar peleando por el reparto del presupuesto y del botín burocrático casi perdemos el poder para la oligarquía. Dejémosnos de pelear por eso; haciendo un contrato dividámonos el País como quien se divide una hacienda, por mitad entre las dos oligarquías. La paridad y la alternación nos permiten un reparto equitativo; y, así, podemos formar un partido nuevo, el partido de la oligarquía'. Así nació el Frente Nacional como el primer partido de clase, como el partido de la oligarquía colombiana."

"El resultado naturalmente fue peor: ahora era la oligarquía unida la que gobernaba contra del pueblo... El Frente Nacional ofreció paz; y los campesinos siguen siendo asesinados..."

"El Frente Nacional dijo que remediaría la situación financiera y duplicó la deuda externa, produciendo tres devaluaciones... El Frente Nacional dijo que haría reforma agraria, y no hizo sino dictar una ley que garantiza los intereses de los ricos en contra de los derechos de los pobres."

.....

C) La interpretación de Germán Arciniegas.

En su libro Entre la Libertad y el Miedo (1952), German Arciniegas<sup>17</sup> intenta presentar una especie de radioescopía político-social de Ibero América, cuadro que naturalmente comprende también las realidades del subdesarrollo".

Dice Germán Arciniegas en el prólogo a la primera edición de ese libro:

"Por una parte, es evidente que la América Latina es la tierra del futuro inmediato, por sus vastos recursos, que apenas comienzan a aprovecharse, y por la calidad de su pueblo, al que sólo le han faltado tres cosas que pueden ofrecérsele: educación, salud y oportunidades. Pero, por otro lado, se ha desatado ahí una vasta conspiración contra la democracia, las libertades y el respeto a la dignidad humana...- En los Estados Unidos poco se sabe acerca de lo que está ocurriendo en la América Latina. En Europa no se sabe nada... Un vasto número de latinoamericanos está gobernado por gente de mano dura que no permite dentro de sus territorios la libre expresión de la opinión pública...- Hay dos Américas Latinas: una visible, la oficial, que en los países en donde se ha eliminado el sistema representativo no interpreta sino la situación pasajera, apoyada por la violencia y favorecida por circunstancias de momento, y otra invisible, en que el espíritu liberal del Continente se mantiene vivo en las mayorías. La América visible tiene uno de los sistemas internacionales más vastos del mundo, que nació inspirado en los más nobles sentimientos y que ha consagrado una Carta de derechos casi perfecta: la Organización de Los Estados Americanos; pero a su mesa, que es la de la Unión Panamericana, vemos que cada día se acercan nuevos delegados que no llevan sino la representación de un dictador. En la América invisible quedan comprendidas las muchedumbres que hoy no pueden expresarse libremente, líderes políticos y obreros, periodistas, profesores, gentes comunes, que guardan con amor las palabras iniciales que hicieron de las antiguas colonias pueblos independientes."

Germán Arciniegas subraya que estamos viviendo dentro de un mundo que todo lo ve a través de las guerras que pesan sobre su pasado inmediato o a través de las guerras que amenazan su inmediato futuro. Los Estados Unidos, cada día más comprometidos en este fatal destino, no pueden menos que tomar en cuenta a sus vecinos naturales; y unas veces con perfecta claridad, otras, de un modo confuso, calculan lo que mili-

tarmente pueda esperarse de la América Latina.

Pero los Estados Unidos al pensar en ese apoyo militar de Iberoamérica, lo han planteado sobre una hipótesis ideal: la de la Democracia en la América Latina. Se ha pensado que estadounidenses e iberoamericanos nos vamos a unir en una acción conjunta para afirmar los derechos humanos, para hacer causa común contra todos los totalitarismos. "¿Qué tan extenso crédito puede abrirse a los actuales gobernantes de América, confiando a su cuidado los ejércitos destinados para semejante misión?" "Pero, además, en la base de este cálculo hay un error. Iberoamérica no es la expresión de una unidad política: es un conjunto de veinte naciones, con veinte ejércitos, con veinte comandantes en jefe. Son veinte naciones que quizá se abrieran en guerrillas, para defender su propia tierra en caso de invasión de cualquier color. Pero cuya vinculación a sucesos que se desarrollan en Europa o en Asia resultan casi imposible de ser apreciadas por el campesino o el obrero, el industrial o el comerciante de unos países que han estado al margen de la historia universal. En la América Latina no es posible hacer grandes concentraciones de ejércitos ni comandantes en jefe a quienes respondan dóciles veinte naciones celosas de su soberanía. El papel principal lo jugarían las reservas económicas, la contribución en materias primas, la permeabilidad o impermeabilidad a determinadas ideologías políticas. No es indiferente a todo esto el darle seguridad y fe a la opinión pública. Y puede ser un juego demasiado peligroso y explosivo desmoralizar esa opinión extendiendo amplio crédito a las dictaduras. Se mina así la fe en los principios democráticos; y se subestima la adhesión de los pueblos a los derechos humanos, y a las libertades.

Según Germán Arciniegas, Iberoamérica oscila entre la libertad y el miedo. La América Latina es la inestabilidad. El Paraguay ha tenido en 32 años, veintidos presidentes; el Ecuador trece constituciones entre 1830 y 1930, y veintisiete re-

voluciones en veinticinco años; en Chile, entre 1931 y 1932, hubo cinco presidentes y dos juntas militares; en 1930, cayeron los presidentes del Brasil, Bolivia, el Perú y la Argentina; en 1931, además del presidente de Chile fueron derrocados los de Panamá, El Salvador, y el Ecuador; en 1932, hubo revuelta en el Brasil contra Getulio Vargas, guerra entre Bolivia y el Paraguay, guerra entre el Perú y Colombia.

Al lado de la inestabilidad se produjo otras veces algo peor: la indebidamente estabilidad. El Dr. Francia fue amo absoluto en el Paraguay durante 27 años; Juan Vicente Gómez lo fue, en Venezuela, 26; Rosas, en la Argentina, 26; Leguía, en el Perú, 22; Trujillo en Santo Domingo más de 30; en Guatemala hubo tres presidentes que sumaron 72 años de gobierno.

Las repúblicas hispano-americanas fueron hijas de una colonia en la que no existió ninguna práctica de gobierno representativo. Se formaron en una escuela de absolutismo, opuesta a la de las colonias inglesas, no obstante el sentido popular de la antigua vida española y el tono monárquico de la antigua vida inglesa.

El caso hispanoamericano es rigurosamente el polo opuesto. España derramó sobre sus colonias un imperio. El virrey representaba efectivamente al rey --que era un monarca absoluto--, y el arzobispo a la Iglesia Católica española, que era inquisitorial. La vida municipal era precaria. Los ayuntamientos apenas decidían en las cosas menores. El peso del estilo monárquico gravitaba sobre el último de los colonos. No hubo práctica de gobierno representativo. Las leyes, hasta en la minucia de los reglamentos, se elaboraban en España; y si de pronto los virreyes o gobernadores se reservaban el derecho de obedecer pero no cumplir. Así, sembraban con esto en la conciencia de la colonia una sutileza de litigantes que nos ha sido funesta.

Los Estados Unidos han influido por fas o nefas. Sarmiento afirmó en los

Estados Unidos su fe en la civilización forjada en las escuelas, y con ella hizo una nueva Argentina. Roosevelt renueva la exportación de ideas democráticas con la doctrina fresca de la Buena Vecindad, y con este refuerzo hay un renacimiento de fe civil en el Sur. Pero las grandes compañías mercantiles estadounidenses, las semillas del progreso, que siembran, las riegan con aguas negras; y los inversionistas parten de principios coloniales. Las compañías muchas veces han encontrado un inoportuno apoyo en el gobierno de Washington. De tal modo, se han producido dos actitudes extremas: presidentes entreguistas; y presidentes antiyanquis. A veces, el respaldo moral que los demócratas de la América Latina han recibido de los periódicos más autorizados de los Estados Unidos han servido sustancialmente para acelerar el progreso y colocar a estas repúblicas fuera de la avidez imperialista europea. Sin embargo, por otra parte, la distribución de armas a los países iberoamericanos ha sido para asesinar democracias y encumbrar coroneles.

6.- La interpretación de Florestan Fernandes sobre "la sociedad de clases y el subdesarrollo"

El famoso sociólogo y economista brasileño, profesor Florestan Fernandes<sup>18</sup> en un notable estudio sobre el subdesarrollo, enfocado principalmente hacia la realidad brasileña, analiza las correlaciones entre "la sociedad de clases y el subdesarrollo".

Nos encontramos con "naciones 'libres' desde el punto de vista político, pero que en lo económico resultan 'dependientes', las cuales surgieron como productos históricos de la expansión del mundo occidental moderno. Las modernizaciones intentadas equivalen a ensayos de europeización, "Opérase un salto, en varias esferas con-

comitantes de la vida, desde el legado portugués a las formas económicas, jurídicas y políticas de la Europa moderna --del liberalismo económico, del parlamentarismo... , de los lemas progresistas. Pero se trata sobre todo de una europeización de los niveles de las aspiraciones de las clases dominantes, o de sus elites dirigentes, las más de las veces en los modos de obrar, pero rara vez en los modos de ser, y muy superficial en el estilo de vida accesible a todos".

Si los modelos institucionales lo explicasen todo, entonces resultaría que la absorción de las pautas de organización del Estado nacional y democrático <sup>de</sup> mercado capitalista y de cultura de una sociedad de masas tendería a reducir la magnitud de las diferencias entre los "pueblos adelantados" y los "pueblos atrasados" de la misma constelación civilizatoria, y contribuiría fuertemente a homogeneizar ciertas tendencias fundamentales de desarrollo. Pero si esto no es lo que acontece, entonces, una de las hipótesis alternativas, que cabe formular, es la de que tales modelos institucionales presentan un mayor o menor rendimiento, en función del modo como sean asimilados y dinamizados por la propia estructura de aquellas sociedades nacionales que encarnan el capitalismo avanzado y el capitalismo subdesarrollado.

La investigación sobre estos temas debe ajustarse a las peculiaridades de la realidad concreta estudiada, viéndola en el contexto histórico-social investigado. Si no se procede de este modo, se corre el peligro de obtener resultados sólo superficiales e irrelevantes.

En el momento en que una sociedad subdesarrollada consigue realizar las condiciones estructurales, funcionales e históricas, presupuestas en un modelo de capitalismo competitivo, entonces, tal sociedad deja de ser subdesarrollada, y logra concretar en alguna medida considerable la pauta de equilibrio y de crecimiento inherente al

capitalismo autónomo y autosuficiente.

Ahora bien, Florestan Fernandes examina, a través de un análisis muy minucioso, todas las dificultades y todos los obstáculos con que las sociedades subdesarrolladas reaccionan a la absorción del capitalismo.

Mientras que los Estados Unidos de Norteamérica superaron rápidamente las estructuras coloniales y las reemplazaron por el orden competitivo, en cambio, en el Brasil no ha habido fuerza suficiente para conseguir el mismo resultado, lo cual produjo la formación de una economía doblemente polarizada: un sector de exportación de materias primas; y un sector interno de producción, circulación y consumo de bienes todavía sujeto a fuertes influencias externas, aunque impulsado por tendencias irreversibles de consolidación de la economía existente de mercado capitalista.

Pero una sociedad subdesarrollada, que se halla en la etapa del capitalismo dependiente, no puede consolidar una economía de mercado capitalista, en el sentido moderno. No pasará de una autonomía limitada.

NOTAS AL CAPITULO IV

1. Véase: HIGGINS, (B.), Economic Development, Norton and Co., New York, 1959; y KINDLEBERGER (C.), Desarrollo Económico, Madrid, 1961.
2. Véase: HODARA B. (Joseph), La Sociología del Desarrollo; Ensayo de una Definición, en la revista Comunidad, 13, Junio, 1968. México.
3. Véase: CORDOVA (Armando), y SILVA MICHELENA (Héctor), Aspectos Teóricos del Subdesarrollo, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1967, pp. 11-16.
4. Véase: KUZNETS (Simon), Six Lectures in Economic Growth, Chicago, Illinois, 1959.
5. Véase: UNITED NATIONS, Methods of Financing Economic Development in Under-developed Countries, New York, 1949, p. 20.
6. Véase: LANGE (Oskar), Ensayos sobre Planificación Económica, en El Trimestre Económico, México, Vol. XXIV, No. 104, Diciembre, 1959.
7. Véase: AHUMADA (Jorge), Curso de Desarrollo Económico, Caracas, 1957. Este criterio fue esbozado antes por VINER (J.), The Conditions of Progress, London, 1940.
8. Véase: Ob. cit., pp. 241-242: EISENSTAD (S.N.), Modernization: Protest and Change, Prentice Hall, New Jersey, 1966; WEINER (M.) --editor--, Modernization, Basic Books, New York, 1966.
9. Véase: HEINTZ (P.), Soziologie der Entwicklungsländer, Eine Systematische Anthologie, Köln-Berlin, 1962.
10. Véase: LENIN (V.I.), La Lucha de los Pueblos de las Colonias y Países Dependientes contra el Imperialismo, trad. de Isidro R. Mendieta, Institu-

- to de Marxismo-Leninismo, Moscú, pp. 78, 84, 104, 173, 140-224, y 491-493.
11. Véase: TROTSKY (León), Mi vida; Ensayo Autobiográfico, Cia, Gral, de Ediciones, México, 1960, pp. 293, 394, 450, 476, y 496.
  12. Véase: MAO-TSE-TUNG, Obras Escogidas, tomo IV, Editorial del Pueblo, Pekin, 1960, pp. 83-87, 107-111, 293-297, 415-418. 463-464.
  13. Véase: FURTADO (Celso), Dialéctica del Desarrollo, trad. de Benjamín Hoppenhayn, Fondo de Cultura Económica, México-Buenos Aires, 1965, pp. 29-85.
  14. Véase: GONZALEZ CASANOVA (Pablo), La Democracia en México, Ediciones Era, 1965, pp. 52-53, 57-66, 129 ss.
  15. Véase: KREHM (William), Democracia y Tiranías en el Caribe, Editorial Parnaso, Buenos Aires, 1957, pp. 13-17, 22-23, 338-340.
  16. Véase: ALVAREZ GARCIA (John), Camilo Torres: Biografía, Plataforma, Mensajes, Ediciones Carpel-Antorcha, Medellín, Colombia, 1966, pp. 7-11, 17-31.
  17. Véase: ARCINIEGAS (Germán), Entre la Libertad y el Miedo, Editor a Zarco, México, 1955, pp. 9-19334 ss.
  18. Véase: FERNANDES (Florestan), Sociedade de Classes e Subdesenvolvimento, edición mimeografiada, 1968, pp. 4, 7, 9, 11, -15, 17.

## CAPITULO V

### AMPLIAS POSIBILIDADES, MULTIPLES OBSTACULOS, CONDICIONES Y PERSPECTIVAS DEL DESARROLLO.

#### SUMARIO:

- 1.- El desarrollo es hoy posible.
- 2.- Condiciones para que se efectúe el desarrollo.
- 3.- Dificultades, por perjuicios políticos, para el desarrollo.
- 4.- Urgencia del desarrollo integral de Iberoamérica.
- 5.- Colisiones eventuales entre técnica y espíritu.
- 6.- Iberoamérica, europeizada sólo a medias.

#### 1.- El desarrollo es hoy posible

El eminente iusfilósofo norteamericano Arnold Brecht<sup>1</sup>, de origen alemán, en un magistral libro de teoría y filosofía políticas, señala como nota esencial de la justicia el hecho de que los deberes que ella imponga tienen que caer dentro del área de las posibilidades efectivas. Nadie tiene un deber de hacer lo que no puede hacer. Esto parece autoevidente. La razón de esto se funda en la definición del deber como algo que presupone una elección entre dos alternativas de conducta, ambas realmente posibles. Todos sentimos un fuerte impulso a definir el deber de esta manera. ¿Pero de dónde proviene este impulso?. Decir que es nuestro deber hacer algo, y, al mismo tiempo, observar que ese algo no puede ser hecho, parece entrañar una contradicción. La idea de que una persona no puede ser fundadamente reprochada por el hecho de que

no haga lo que es imposible hacer constituye un elemento universal e invariante en el pensar y sentir humanos.

La imposibilidad no sólo limita los deberes morales, políticos y jurídicos; además, provoca una fundada objeción contra cualquier propósito, intención, plan o proyecto, independientemente de los valores éticos. Acudamos a una ilustración, aunque fantástica, muy elocuente: el propósito de unir la luna a la tierra, en tal posición que los Estados Unidos tuviesen siempre el beneficio de una luna llena, puede ser rechazado con la relevante objeción de que no es posible ejecutar esto. Tal objeción no implica un juicio de valor. No necesitamos examinar si resultaría siempre "deseable" tener una luna llena, puesto que esto podría ayudar a un enemigo en ataques aéreos; ni tampoco examinar si sería "inmoral" privar a otros países de la participación de la luna. La imposibilidad es relevante con independencia de tales problemas estimativos o axiológicos.

Es imposible para los hombres trabajar continuamente durante 24 horas diarias, o trabajar sin alimentos, o realizar una labor dura cuando se está enfermo y subalimentado. Muchos dueños de esclavos se estrellaron contra esta imposibilidad que ningunos azotes pueden remediar.

Es imposible establecer plena igualdad material entre los hombres. Incluso si las condiciones económicas pudieran igualarse --lo cual no es posible hacer-- seguiría siendo imposible igualar cualidades físicas y mentales de todos los individuos, su estado de salud, la longitud de sus vidas, sus respectivos caracteres, la atmósfera familiar en la cual se desenvuelven, la felicidad de sus cónyuges, el número, la salud y la conducta de sus hijos y amigos, la satisfacción que encuentran en su trabajo, y muchas

otras condiciones de la felicidad personal .

Por lo que respecta a la economía, la ciencia puede afirmar con absoluta certeza que es imposible establecer plena igualdad económica entre todos los seres humanos del mundo, y ni siquiera dentro de una gran nación, por causa de las diferencias personales que no pueden ser igualadas, --salud, aptitudes, familia, etc.-- diferencias personales que producen diversidades siempre cambiantes en las situaciones económicas, y que necesariamente derrotan cualquier intento de establecer una pauta válida de igualdad económica ni siquiera teóricamente, y, todavía más, de mantener en práctica ese intento a lo largo del tiempo.

Podríamos hablar también de las imposibilidades sociales, económicas, políticas, etc. , condicionadas por un sinnúmero de factores. Pero con lo dicho es ya suficiente .

Pues bien, es un hecho patente que siempre a lo largo de la historia entera de la humanidad hubo masas numerosísimas que sufrieron pobreza, incluso indigencia, y unas muy pequeñas minorías que disfrutaron de riqueza y hasta opulencia. Pero, en contraste con lo que sucede en el presente, según expondré enseguida, esa triste miseria de la mayoría de los seres humanos en todos los lugares del planeta, frente a minúsculas minorías mimadas por la fortuna, era, por desgracia, un hecho irremediable. Cuando la miseria era el ineludible destino de la mayoría, todo el mundo aceptaba eso, como algo inevitable, y, por lo tanto, no se objetaba, desde el punto de vista ético, contra tal situación. Cuando no había forma de abolir la miseria de las masas, no tenía sentido que la gente pensase " que debía" hacer algo, o se sintiera culpable de que tal cosa existiese. En realidad, los hombres adaptaban su moralidad a esa situación, de modo que tal carácter, aparentemente irremediable, de la miseria dió origen a un

dualismo en las normas de vida. Las consecuencias de la pobreza, muy grandes por cierto, eran racionalizadas. Puesto que no era posible que los pobres, enfermos o analfabetos tuvieran entre sí el mismo tipo de relación que las personas ricas y cultas, ni que obedeciesen las mismas normas éticas de conductas o conocieran los mismos privilegios y refinamientos, había que suponer que uno tenía que conformarse con este destino. Los pobres, enfermos e incultos aceptaban su condición como algo normal, pues no conocían otra, y en realidad no se sentían desgraciados. Esperaban ser empleados por los otros y estaban muy agradecidos porque así podían trabajar. Por el hecho de que no se habían desarrollado mucho como individuos, no existían como personas independientes, en la misma forma que el rico, o el culto; ellos eran el "vulgo", el "rebaño", una masa indiferenciada de la humanidad.

Pero hoy las cosas han cambiado radicalmente, de modo casi total. Estamos ahora en el punto más decisivo de la historia. Por primera vez, la humanidad tiene el poder de destruirse a sí misma. Pero tiene también poder --y puede utilizarlo-- para dar a sus miembros salud, educación, bienestar, y para liberarlos de apremiantes necesidades insatisfechas. No es una coincidencia el que se hayan alcanzado estos dos puntos simultáneamente, pues ambos son consecuencia del desarrollo científico.

Según certeramente observa Bryan Magee<sup>2</sup>, desde los comienzos de la prehistoria hasta unos pocos años, la vida humana fue una lucha corta y dura para subsistir en situaciones de ignorancia, temor y miseria. Hasta hace poco tiempo, sólo pequeños grupos dirigentes, en unas pocas sociedades, habían conocido otra cosa diferente. Hoy, en cambio, surgen sociedades que garantizan la libertad, la educación, y la seguridad material a la mayoría de sus miembros. Esto es lo más maravilloso que

haya sucedido jamás. Si sobrevivimos, los pueblos del futuro podrán muy bien considerar todo el pretérito hasta el siglo XX como una especie de prehistoria.

En casi todo el mundo los hombres que habían aceptado como algo natural y normal el hambre y la ignorancia ya no piensan así. Puede que todavía vivan en la miseria e ignorancia igual que sus antepasados; pero lo importante es que ya no creen que eso sea inevitable. Saben que ellos o sus hijos pueden tener alimentos y educación, ropas y viviendas decentes, algunos ahorros y tal vez incluso libertad política.

Hoy se ha acuñado la frase de que estamos viviendo "la revolución de las nuevas esperanzas". Magee añade que tal vez se debiera decir: "la revolución de las nuevas exigencias."

En efecto, esa revolución de las esperanzas, o incluso de las exigencias, ha suscitado un enorme aumento de las aglomeraciones urbanas con un carácter incendiario y explosivo, como observa Hauser<sup>3</sup>.

Lo primero que quieren las gentes de un país, son regímenes efectivamente democráticos y nacionales que gobiernen en beneficio del pueblo y en auténtica y libre representación de éste.

Hoy se abre camino la creencia, justificadísima, de que todos los humanos tienen la misma importancia, y de que tienen iguales derechos, a la vida, la libertad, la educación, la propiedad, y a la búsqueda de la felicidad; y asimismo la convicción de que el único objetivo legítimo del gobierno es desarrollar, en el máximo posible, la libertad individual, para que cada uno viva su vida según sus deseos, sin subordinar nunca a las personas a un fin colectivo, excepto cuando exista un peligro mortal para todos, es decir, cuando se trate de la supervivencia.

En nuestro tiempo es posible --y lo será con mayor amplitud en el próximo

futuro-- que todos los hombres del mundo puedan tener para comer, para estar decentemente vestidos, vivir en casas dignas y abrigadas, educarse, curar sus enfermedades y proteger su vejez. Por eso, todos tenemos, en tanto que integrantes de la especie humana la obligación de ordenar nuestros asuntos para que así sea. Esto constituye una exigencia mínima. Obstaculizar la realización de este requerimiento es un acto inmoral e injusto.

Desgraciadamente, los pueblos tratan todavía de pretender que lo que más importa son las pequeñas comunidades dominadas por la nacionalidad, la clase o la orientación política. Pero la realidad está contra quienes siguen creyendo en esos fetiches caducos. Cualquiera cosa que suceda en cualquier parte de la tierra nos concierne. De hecho, aunque muchísimos no lo reconozcan, lo que hoy existe realmente es la comunidad mundial.

En un famoso discurso dijo U-Thant: "Si queremos sobrevivir en esta era nuclear y espacial, tenemos que evolucionar aunque lentamente, para pasar del concepto que afirma la absoluta libertad de acción del Estado soberano, a una comunidad de ideas e identidad de intereses, que no tengan en cuentas las divisiones culturales e ideológicas entre los distintos países."

Para que la humanidad tenga alguna perspectiva de desarrollo futuro, toda la política debiera ser considerada como una política mundial interna, como los asuntos domésticos de una sola familia. Debemos considerar a todos los seres humanos como miembros de la propia familia y tratarlos en consecuencia de igual manera.

Las desigualdades que existen en la familia integrada por todos los pueblos son mucho más aterradoras que las que dieron origen a los argumentos tradicionales en favor de la justicia social en el interior del Estado. Las injusticias y las opresiones entre

los diversos pueblos son mucho más atroces, que las que se daban --o todavía se dan-- dentro del ámbito de la nación.

El presente es mejor que el pretérito. No obstante, estamos viviendo la última etapa de lo que las generaciones futuras probablemente considerarían las tinieblas de la prehistoria. A esas generaciones del mañana les será difícil comprender la falta de realismo y las divisiones y privaciones que a nosotros todavía nos parecen normales.

Si el hombre sobrevive en la faz de la tierra, dice Magee, le espera una edad de oro de la abundancia. No cabe predecir en detalle los hechos históricos con bastante exactitud, ni siquiera en líneas generales. Pero parece probable que los próximos 100 años verán surgir un mundo opulento, pródigo no sólo en bienes materiales, sino también en salud, educación, bienestar material, elevación espiritual, esparcimiento, viajes, libros, música y otros beneficios; pródigo en ocio fructífero y renovador.

"Las consecuencias morales de la abundancia material son muy grandes, pues la libertad significa posibilidad de elección; y la abundancia material no sólo la hace posible, sino que además la amplía: elección de trabajo, del tipo de casa en que se desee vivir, de las escuelas para los hijos; de libros, de viajes, de países para visitar. Ofrecer este tipo de elección es el mejor destino que pueda darse a la abundancia, pues enriquece la vida del modo más positivo, es decir, da a la gente más libertad para vivir como desea. Cuando se satisfacen los estómagos y las necesidades materiales elementales, la libertad se convierte en el valor social supremo."

Claro que esa oportunidad dorada se perderá totalmente, si se produce una tercera guerra mundial, o más bien debiera decirse una guerra civil mundial, pues eso

es que ella sería.

Todo lo dicho no significa que, en el caso de que se evite la catástrofe total, vayamos a vivir en un mundo libre de problemas y conflictos. Por el contrario, para llevar a cabo la revolución democrática mundial, en pos de la máxima libertad posible para las personas individuales, deberemos afrontar problemas políticos más graves que los que la humanidad ha tenido hasta ahora.

## 2.- Condiciones para que se efectúe el desarrollo.

Por una parte, los pueblos desean ser regidos por gobiernos, sea propios, sea que sirvan al bienestar de ellos. Esto elimina el colonialismo, porque los gobiernos coloniales han dado siempre preferencia a los intereses de la metrópoli, y han mantenido --en mayor o menor medida-- muchos privilegios.

Los pueblos desean gobernarse a sí mismos; no porque esto se traduzca automáticamente en un buen gobierno, sino porque responde a un anhelo colectivo. En realidad, cuando el pueblo tiene que elegir entre un nivel de vida más alto con un gobierno extranjero y un nivel de vida más bajo con independencia, suele elegir esto último.

Por otra parte, ya he señalado la convicción vigente en el pensamiento de los más esclarecidos científicos y filósofos de la política, de que es preciso evolucionar hacia una estructura mundial de la comunidad humana.

Todavía para la realización de este propósito, se tropieza con las trabas que ponen las potencias imperialistas. "En la Postguerra --observa Magee-- una de las razones que explica la violencia empleada por las potencias imperialistas, fue sin duda la guerra fría.

## 3.- Dificultades por prejuicios políticos, para el desarrollo

Establecer en los países subdesarrollados una estructura y una dinámica de carácter democrático y bajo el imperio de los principios de libertad es la tarea más urgente en el sector del mundo subdesarrollado. Tales estructuras y tal dinámica democráticas y de libertad personal constituyen una de las condiciones para el desarrollo económico y para el cultural.

Sin embargo, esa tarea tropieza con múltiples y variadas dificultades. Quizá una de las fuentes capitales de tales obstáculos sea el hecho de que en esos países abundan los líderes que no quieren auténtica democracia ni libertades individuales.

Algunos de esos líderes esgrimen las siguientes objeciones.

1) El país tiene que desarrollarse por su propio esfuerzo. La magnitud del trabajo constructivo, que hay que realizar en materia de sanidad, educación, vivienda y comunicaciones, y también para llevar a cabo la revolución industrial, es tan inmenso, que exige unir las energías de todos los componentes del pueblo. Por lo tanto, el país no puede permitirse una oposición organizada, debates, división de partidos, ni conflictos internos.

2) A un pueblo ignorante no debe permitírsele opinar demasiado sobre la planificación nacional, porque no es capaz de comprender cabalmente sus metas.

3) Una población pobre, ignorante, desnutrida, aletargada, debe ser impulsada a la acción, al trabajo arduo y al sacrificio. Todo eso puede lograrse sólo inculcando el mismo sentido de dedicación y esfuerzo que se fomenta en los países adelantados en época de guerra. La eficacia de tales esfuerzos puede ser minada por el libre disenso.

4) Para que un pueblo primitivo pueda unificarse y apasionarse por objetivos sociales, es necesario definir éstos con suficiente claridad, lo cual puede ser lle-

vado a cabo sólo por un gobierno autoritario.

5) La construcción de una central eléctrica requiere 5 años y la construcción de una presa muchos más. Las necesidades económicas de los pueblos subdesarrollados exigen proyectos cuya realización tiene que durar largos períodos. Por eso, los cambios de gobierno pueden poner en peligro esa labor.

6) La escasez más grave de un país subdesarrollado es la falta de personas preparadas, cuyo número es pequeño. Por tal razón, un país de ese tipo no se puede permitir el lujo de emplear sólo a la mitad de los capaces para dirigir los proyectos. Todos deben trabajar para el gobierno.

7) Dada la angustiosa escasez de recursos materiales, es preciso que no se los malgaste en proyectos que se obstaculicen mutuamente, o en una competencia innecesaria.

8) Un gobierno central fuerte, con objetivos claramente definidos, puede lograr que las cosas se hagan rápidamente; mientras que la democracia, al asegurar la posibilidad de oposición, demora las realizaciones.

9) Las instituciones democráticas de Occidente han evolucionado dentro de un contexto histórico particular, que no tiene parangón en Asia, Africa, ni siquiera en Iberoamérica. En algunos idiomas africanos la única forma de traducir "líder de la oposición" es emplear una frase que significa "principal enemigo", y que suena a algo así como "el enemigo más peligroso de la sociedad", o "el hombre que quiere matar al jefe".

Cada una de esas nueve objeciones tiene alguna justificación; pero todas ellas pueden ser superadas cuando hay buena voluntad y enérgica decisión.

Casi todos los países hoy muy adelantados llevaron a cabo su industrializa-

ción al mismo tiempo que creaban o desarrollaban sus instituciones libres.

Sigue teniendo valor el dicho de Burke: "En mi vida he conocido y dentro de mis posibilidades he cooperado con grandes hombres; y hasta ahora no he visto ningún plan que no haya sido enmendado por las observaciones de gente que entendía mucho menos del asunto que la persona encargada de dirigirlo.

La controversia puede ciertamente demorar la realización de un propósito, pero puede ser, y muchas veces es, un estímulo fecundo y vivificante. Por el contrario, el peso de la autoridad aplasta.

Téngase además en cuenta que es más fácil enardecer al pueblo con objetivos que él mismo aprueba libremente, que con otros que se le imponen.

Cuando toda la gente capaz está en un solo partido y sometida a la férrea disciplina de éste, los miembros no suelen contrariar a los líderes, porque dependen de éstos, sobre todo en lo que concierne a sus ascensos.

La idea de que las dictaduras hacen que las cosas marchen más aprisa y con mayor eficacia es un espejismo contradicho por la experiencia. En la Segunda Guerra Mundial, las democracias de tipo occidental fueron más eficaces que las dictaduras y derrotaron a éstas.

#### 4.- Urgencia del desarrollo integral de Iberoamérica

Del 6 al 20 de Noviembre de 1961, en la Universidad MUnster, bajo los auspicios de la Conferencia de Rectores de Alemania Occidental, se celebró un coloquio entre profesores germanos e iberoamericanos sobre los problemas del desarrollo, especialmente de la América Latina. En ese coloquio se reconoció que los problemas discutidos asumen un carácter de urgencia dramática, y que para muchos, es angustiosa. Tales problemas ya no pueden enfrentarse con un academismo puro. Se hizo hincapié

en que los científicos sociales de hoy en día, dedicados al estudio de problemas de importancia vital, deben prestar máxima atención a las cuestiones que implican el cambio de las estructuras sociales y la modificación de las pautas culturales. Tales científicos están llamados a orientar, por la objetividad misma de sus investigaciones, a los hombres responsables de la acción. Asimismo, se afirmó que tales coloquios, tales investigaciones e intercambios, deben ser colocados en una perspectiva práctica, y que conduzca a la creación de asesorías que puedan ser utilizadas por organizaciones sociales, económicas, educacionales, asistenciales y otras, para la promoción y el progreso de los grandes recursos humanos que están todavía en situación de subdesarrollo<sup>4</sup>.

En el Segundo Coloquio de esta serie, celebrado en la misma Universidad del 6 al 21 de noviembre de 1967, se insistió en que se debe institucionalizar este tipo de coloquios, como forma permanente de intercambio recíproco de conocimientos y experiencias en el amplio campo de las ciencias sociales y de las disciplinas a ellas vinculadas; y, asimismo, se resolvió promover la realización de planes conjuntos de investigación social en la América Latina<sup>5</sup>.

#### Algunas reflexiones sobre las posibilidades del desarrollo en Iberoamérica

Es cierto a la vez que, por una parte, tiene sentido hablar de un mundo iberoamericano, porque hay, en efecto, dimensiones genéricas en todos los países que componen ese mundo; y, por otra parte, se debe estar consciente de las muchas, variadas y profundas diferencias entre las naciones de esta zona. Por ejemplo: diferencias, en cuanto al temperamento de las gentes de cada uno de los pueblos iberoamericanos; diferencias, en cuanto a las respectivas realidades económicas de esos pueblos; diferencias, en los hechos de poder social efectivos; diferencias, en lo que atañe a la estratificación en clases; diferencias, en las tradiciones; diferencias, en cuanto a los

regímenes políticos; diferencias, por lo que respecta al diverso grado de desarrollo cultural en términos genéricos, y también en las varias especialidades; diferencias, en la composición étnica de la población nacional; diferencias, en el régimen de propiedad y explotación de la tierra; diferencias, en la medida mayor o menor de industrialización; diferencias, en cuanto a la relación cuantitativa entre los ámbitos urbanos y las áreas rurales; diferencias, en cuanto a los sentimientos nacionales de los miembros de cada uno de los pueblos; diferencias, en cuanto al grado mayor o menor de integración nacional; etc. Esta diversidad fue subrayada en el Primer Coloquio en la Universidad de Münster entre profesores de Alemania Occidental y de Iberoamérica. En tal coloquio se pusieron de relieve las diferencias radicales entre los problemas latinoamericanos y los europeos, diferencia que se traduce ante todo en términos de una responsabilidad ineludible de modificaciones estructurales rápidas y profundas.

Sin embargo, por debajo o por encima de todas esas diversidades hay algunos hechos que permiten pensar y hablar de una unidad iberoamericana, principalmente, lo que pudiera llamarse la devoción a la unidad de espíritu, a despecho de todas las especializaciones --desde luego, ineludibles e imperativas--; y el sentido humanista que afirma la dignidad y la libertad del hombre como supremo valor. Esa comunidad de estilo puede a veces parecer opaca o muy tenue, cuando comparamos varias naciones iberoamericanas entre sí, pero, en cambio, cobra visible relieve, cuando contrastamos la comunidad iberoamericana con los pueblos anglosajones, o con los germánicos, o con el francés.

En el estilo mental de los iberoamericanos sigue existiendo la actitud de homenaje a los supremos valores espirituales. Pero ello no implica que los iberoamericanos quieran descuidar los progresos técnicos, que son necesarios para la mecnica-

ción de la agricultura, la industrialización, y el desarrollo económico. El afán de un mayor progreso material es encuadrado por los iberoamericanos dentro del respeto a la cultura del espíritu.

El gran sociólogo brasileño Gilberto Freyre<sup>5</sup> sostiene que, sin haber desaparecido muchos de los componentes de las culturas americanas indígenas, puede, no obstante, reconocerse una realidad pan-ibérica o pan-hispánica, de carácter transnacional. Tal dimensión transnacional no impide que esa realidad sea a la vez multinacional: las naciones que constituyen esa realidad no dejan de ser naciones al formarse el conjunto transnacional. Hay algo así como una especie de ethos ibérico o hispánico, que parece adicto a un dramatismo espiritual. Así, esa mismo ethos obtiene proyecciones nacionales diversas.

Ahora bien, continúa Freyre, del mismo modo que las civilizaciones indígenas, sin desaparecer del todo, asimilaron un estilo ibérico o hispánico, la América Latina actual tiene capacidad para asimilar la tecnología europea y norteamericana, sin que por ello vaya a perder su fisonomía hispánica, ni tampoco las variantes nacionales.

##### 5.- Colisiones eventuales entre técnica y espíritu

Sucede que en la época presente estamos viviendo lo que podría llamarse una especie de subversión de la técnica contra el espíritu. Esto no debiera ser así; no hay ninguna razón decisiva para que sea así. Sin embargo, de hecho, hoy en día se produce un conflicto entre la técnica y el espíritu. Este es un gran drama en el que se hallan comprometidas: la cultura, la civilización y la vida de los pueblos de tipo occidental. Claro que esto sucede todavía en una mayor extensión y con más intensidad en los pueblos sometidos al régimen totalitario<sup>6</sup>.

El conflicto al cual asistimos consiste en la oposición entre dos diferentes jerarquías de valores. Por una parte, las actitudes dispuestas a sacrificar todos los valores en aras del logro de una situación de superlativo progreso técnico. Por otra parte, el reconocimiento de que la suprema jerarquía que responde a un conjunto de valores éticos --que podemos rotular con el nombre de espíritu--, a los cuales deben ser subordinados todos los demás valores.

Este magno conflicto actual entre técnica y espíritu no es sino una nueva versión de la añeja antítesis entre el materialismo e idealismo moral, que hoy renace no ya como diálogo filosófico, sino encarnado en fuerzas activas de la sociedad contemporánea.

Empecé aludiendo a este drama, con la observación que tal conflicto no debiera producirse y no está justificado, pues la técnica, en fin de cuentas, es una creación del espíritu. El drama se produce por un olvido o por una errónea interpretación de cuáles deben ser las prioridades en la realización de los diferentes valores; de cuál es la jerarquía diversa entre los varios valores.

Por otra parte, no se trata, de ninguna manera, de desconocer el innegable valor que la técnica representa para los seres humanos, ni tampoco de negar el gran papel de la economía en la vida social contemporánea. El hombre culto y civilizado no puede ni debe prescindir de las enormes ventajas que ofrece el adelanto de la civilización técnica y del desarrollo económico: debe saber aplicar certeramente los nuevos métodos de solidaridad, de la racionalización del trabajo y todos los procedimientos que afirman el dominio del ser humano sobre la naturaleza. Lo contrario implicaría una insensata tendencia al quietismo, un regreso a etapas inferiores.

Pero entre un sensato aprovechamiento del progreso técnico, subordinado

siempre a principios éticos políticos supremos, por una parte, y el culto idolátrico y unilateral de la técnica, por otra parte, media un abismo. La diferencia consiste en que, en el primer caso, el hombre ve la técnica y la economía como medios para sus propios fines humanos; y afirma sobre ellas el reinado de su espíritu, mientras que en la segunda actitud, la de incondicionada adoración de la técnica, olvida su propia dignidad personal y se convierte en una pieza más de un engranaje.

El problema no radica en la técnica misma, sino en los fines que el hombre se proponga. La técnica en sí misma es neutral. Puede lo mismo servir a la mejor realización de los más altos valores, que para frustrar o impedir su cumplimiento o incluso destruir al hombre mismo.

En nuestro tiempo, este problema se hace más peligroso, por el hecho de que la complicación, cada vez creciente de la técnica, o de las técnicas, contribuye a que los no particularmente especializados pierdan de vista las conexiones entre los medios y los fines; y, de tal guisa, puede influir en que muchas gentes se entreguen con incontrolado entusiasmo y sin discernimiento crítico a la utilización de los medios, es decir, de una técnica, sin tener idea de por qué ni para qué.

Aunque nuestra técnica occidental contemporánea sea una expresión superlativamente racionalista, pues deriva de la ciencia, sucede empero que la devoción y el entusiasmo indiscriminados por la técnica no tienen una raíz predominantemente racional, antes bien de otra índole, a saber: responden principalmente al impulso que lleva al hombre a querer extender su dominio y su control sobre la naturaleza. Por eso, la técnica occidental es aceptada con fervor por gentes de otras regiones del globo que carecen de toda cimentación racionalista. Y, así, se produce la adoración de los medios, con pérdida de la conciencia de los fines; se produce la exaltación de un

juguete que aumenta el poder del hombre, sin pensar qué utilización se vaya a dar a ese poder. Esta es, en alguna medida, un efecto de la interferencia de una sociedad de masas con los beneficios de la técnica.

Pero esos tremendos desajustes no constituyen algo forzoso, pues pueden y deben ser rectificadas; si bien el corregir tales despropósitos pueden implicar una ardua tarea. Al fin y al cabo, la técnica contemporánea es ante todo una obra del espíritu, nacida de los desarrollos científicos que requieren una actitud contemplativa, tales como los de la matemática, propiciada por la filosofía moderna, y favorecida todavía más por la ciencia y la filosofía del siglo XX.

La técnica, por sí misma, y en sí misma, es sólo un repertorio de medios, lo cual significa que ella correcta y normalmente tiene y debe tener una dimensión servicial, esto es que está y debe estar al servicio de los fines de los hombres.

La desventura, que es una manifestación de la crisis, consiste en que muchas gentes pierden de vista las finalidades y andan sumergidas en la utilización de los medios. Sobre este hecho, ya José Ortega y Gasset<sup>7</sup> observó que acaso la enfermedad básica de nuestro tiempo sea una crisis de los deseos; y, por eso, la fabulosa potencialidad de nuestra técnica parece como si no nos sirviera. El repertorio de medios con que hoy cuenta el hombre para vivir no sólo es incomparablemente superior al que nunca había gozado, sino que es superabundante; y, sin embargo, la desazón es enorme. Y es que parece que el hombre actual no sabe qué ser, le falta imaginación suficiente para inventar el argumento de su propia vida. La técnica actual, al aparecer como capacidad ilimitada hace que al hombre, que se ponga a vivir de su fe en la técnica, se le vacíe la vida. Porque ser técnico, pero nada más que técnico, es poder serlo todo y consecuentemente no ser nada determinado.

Adviértase, además, que generalmente se produce una influencia recíproca entre los fines y los medios. El hecho de que hoy percibamos una crisis de finalidades, una especie de azoramiento respecto de los propósitos, y el hecho de que ese hueco se llene por una devoción a los procedimientos técnicos, sin tener clara conciencia respecto de las metas, es un fenómeno histórico peculiar de la época presente, época de crisis, que no invalida la ley general de la influencia recíproca entre la técnica y los demás factores de la vida humana, entre ellos también los espirituales. Esa ley general de la influencia recíproca entre la técnica y los factores espirituales, es, al fin y a la postre, un caso de la recíproca correlación entre todas las funciones de la existencia humana y, por ende, asimismo entre todas las ramas de la cultura.

Si bien es cierto que hoy contemplamos muchos hechos en los que se percibe el avasallamiento del espíritu por la técnica, lo cual entraña procesos de deshumanización, por otra parte, apunta la perspectiva de que, precisamente por obra de las fabulosas técnicas contemporáneas se pueda y se deba ampliar y reforzar no sólo la concepción humanista, sino también la realidad efectiva del humanismo.

Con fina sensibilidad intelectual observa el profesor venezolano Ernesto Mayz Vallenilla<sup>B</sup> que la técnica está iniciando un nuevo prodigio. Ese prodigio consiste en que "por obra de la ciencia --y aun mayormente de la técnica-- el mundo se ha hecho morada universal del hombre, y la tierra en total se ha convertido en el planeta que habitamos en común." Antes el hombre se hallaba incardinado en receptáculos regionales (naciones, culturas o incluso continentes); las gentes se sentían viviendo separadas y disgregadamente en la diversificación de esas áreas particulares. Hoy en día, por el contrario, en virtud de la técnica se ha hecho y se ha creado una dimensión planetaria que domina la vida y la conciencia del hombre, el cual se siente en un mun-

do, cuyo horizonte común es el planeta que habitamos, en el que se atenúan las fronteras, y los límites artificiales. Por una parte, se siente afectado por un temor cósmico, amenazado por una destrucción universal. "En este mundo universal sería ridículo hablar de hombres, cosas, bienes o valores, que pudiesen distinguirse con el nombre de próximos y extraños. Dentro de un auténtico cosmos, todos los hombres han de sentirse próximos ... prójimos." Esta situación debe propiciar el desarrollo de un humanismo universal. Ciertamente que en la realidad --de las divisiones, de las querellas, de las antítesis, incluso diametrales e incanjeables-- el cumplimiento de ese humanismo universal nos parece todavía lejano. Pero las condiciones, es más, los estímulos, e incluso las urgencias para el alumbramiento de ese nuevo humanismo universal, están ya ahí. Si no sobreviene la catástrofe integral de la destrucción completa de la humanidad, la presión de esos factores obrará como un acicate para abrir nuevas vías al cumplimiento más o menos próximo, más o menos tardío, pero no demasiado distante, de esa proyección universal de humanismo.

No me parece temerario juzgar que en las colisiones y los desajustes que hoy en día se producen, aunque no debieran producirse, entre técnica y espíritu, el hombre latinoamericano propende a sostener y reforzar los valores espirituales, sin que esto implique un no apreciar debidamente los gigantescos beneficios de la técnica, ni un dejar de sentir la urgencia de que una mayor expansión de la técnica coopere eficazmente al desarrollo de esta región del mundo.

#### 6.- Iberoamérica, europeizada sólo a medias

La característica diferencial más importante de Iberoamérica consiste en que este Continente es la única gran región del mundo que, después de haber sido conquistada y colonizada por potencias europeas ( España y Portugal ) y a despecho de su

participación en las corrientes europeas y norteamericanas, después de 1800 ( guerras de independencia, fase más o menos efectiva del liberalismo, etc. ), tiene todavía hoy que ser catalogada entre los pueblos subdesarrollados <sup>9</sup>.

Encontramos las raíces de este fenómeno en los siguientes hechos:

- A) En la herencia colonial (colonialismo urbano de los españoles).
- B) En la estructura de la economía agrícola.
- C) En las nuevas orientaciones económicas después de la gran crisis financiera global, y de la Segunda Guerra Mundial.
- D) En la deficiente capacidad de quienes emigran del agro a la urbe, para un rápido proceso de transculturación (aculturación), lo que aquí significa de urbanización.
- E) En los numerosos contrastes en lo que atañe a la distribución de la población, del ingreso, de la propiedad de la tierra, de las funciones económicas y sociales, así como también de las instituciones culturales.

Ante todo hay que subrayar la paradoja de que las sociedades latinoamericanas no pueden todas ellas ser calificadas como subdesarrolladas. Lo que sucede en muchas naciones latinoamericanas es que al lado de zonas urbanas en situación desarrollada y en continuo progreso, como sucede en México, Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, existen grandes regiones en un bajo grado de subdesarrollo.

La existencia de esos contrastes explica cuán frecuente y extensa es en Latinoamérica la existencia de cinturones de miseria alrededor de las grandes ciudades.

## NOTAS AL CAPITULO V

1. Véase: BRECHT (Arnold), Political Theory: The Foundations of Twentieth-Century Political Thought, Princenton University Press, Princenton, New Jersey, 1959, pp. 417 ss.
2. Véase: MAGEE (Bryan), La Revolución Democrática, trad. de Hebe Hernando, Ediciones Marymar, Buenos Aires, 1966, pp. 79-81, 85, 90-97, 99-106, 131-139.
3. Véase: Informe de los Trabajos realizados por el "Servicio de Contactos para la Investigación de las Ciencias Sociales en América Latina durante los años 1961 a 1967", COSAL, Sozialforschungsstelle an der Universität Münster, Dortmund, 1968, pp. 33-34. 49-50.
4. Véase: Ibidem
5. Véase: SCAFERS (Bernhard), Elendsviertel und Verstädterung in Lateinamerika, COSAL, Arbeitsunterlage 7 sur Lateinamerika-Forschung, Sozialforschungsstelle an der Universität Münster, Dortmund, 1967, pp. 9 s., 13, 24-26, 35; GERMANI (Gino), Problems of Establishing Valid Social Research Models in the Underdeveloped Areas, en Industrialization and Society, edited by Bert F. Hoselitz, W. E. Moore, UNESCO, 1963, p. 376; HAUSER (Phil. M.), The Social Economic and Technological Problems of Rapid Urbanization, en el volumen citado en Industrialization and Society; BEHRENDT (R. F.), Kultur-zusammenstöße und Sozialer Spannungen in Lateinamerika, en Kölner

Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Jahrgang, 9, 1957,  
pp. 232 ss.

6. Véase: FREYRE ( Gilberto ), A Cultura Hispanica en Fance de Novas Situaçoes, Ponencia en el Congreso sobre el Desarrollo Cultural, Científico y Económico de Iberoamérica, 6 al 11 de mayo de 1968, en Buenos Aires.
7. Véase: ORTEGA Y GASSET (José), Meditación de la Técnica, en Obras Completas, Vol. V Editorial de la Revista de Occidente, Madrid, 1947, pp. 313-367.
8. Véase: MAYZ VALLENILLA ( Ernesto ), La Universidad y su Teoría, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1967, pp. 63 ss.

## CAPITULO VI

### AYUDA A LOS PUEBLOS EN DESARROLLO POR ORGANIZACIONES INTERNACIONALES Y POR ESTADOS PARTICULARES

#### SUMARIO:

- 1.- Las Naciones Unidas y el progreso económico y social.
- 2.- Los programas de las Naciones Unidas para el desarrollo.
- 3.- Problemas señalados por las Naciones Unidas en los programas para el desarrollo, en cuanto a la preinversión y la productividad.
- 4.- Acción de las Naciones Unidas para el desarrollo en México.
- 5.- La Conferencia del Caribe en 1960.
- 6.- La Alianza para el Progreso.
- 7.- La ayuda de los Estados Unidos de Norteamérica para el desarrollo.
- 8.- La ayuda por la República Federal de Alemania a los países en desarrollo.
- 9.- La ayuda Británica.
- 10.- La ayuda suministrada por Francia.
- 11.- La ayuda económica y técnica a los países subdesarrollados por los Estados comunistas.

## 1.- Las Naciones Unidas y el Progreso Económico y Social

La cuarta resolución del Preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas se refiere "a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad"; y con tal finalidad, el párrafo séptimo de dicho Preámbulo manifiesta la decisión de "emplear un mecanismo internacional para promover el progreso económico y social de todos los pueblos":

De hecho, desde su fundación, las Naciones Unidas han realizado un considerable volumen de ese propósito en los campos social y económico, ellas mismas, y también a través de sus instituciones especializadas, así como de agencias intergubernamentales.<sup>1</sup>

La labor de las Naciones Unidas en estos campos se ha llevado y sigue llevándose a cabo por el Consejo Económico y Social, y por todos los organismos (políticos, técnicos y administrativos) dependientes de ese Consejo.

De las instituciones especializadas, conexas con las Naciones Unidas, cada una de ellas trabaja en un campo particular, tales como el de la salud, la agricultura y la alimentación, la ciencia y la cultura, el orden laboral, etc.

Las Naciones Unidas, unas veces por sí solas, y otras en cooperación con algunas de sus instituciones especializadas, han puesto en marcha un programa cada vez más extenso de ayuda técnica a los Estados que la solicitan. Además han establecido la Organización para el Desarrollo Industrial; y también un Fondo Especial con el propósito de dar ayuda a los países menos desarrollados.

Es evidente que, con gran frecuencia, sucede que un país se da cuenta de que teniendo una cierta fuente potencial de riqueza, podría efectuar un mayor grado de desa-

rollo si se le suministrase la ayuda necesaria.

Durante el primer año de sus operaciones, el Fondo dio ayuda a 42 proyectos, algunos para beneficio de un solo país, y otros en favor de toda una región. Siete años más tarde, el volumen del programa se había multiplicado por doce; y a fines de 1965 había 522 magnos proyectos de preinversión en marcha.

La mayoría de las más dramáticas solicitudes de ayuda vino de los nuevos Estados Africanos; hasta el punto de que en dos años no menos de 166 proyectos fueron aprobados para Africa.

Dos años después de haber sido establecido el Fondo Especial, el problema del desarrollo, mirado desde un punto de vista global, parecía ser tan vasto --y en crecimiento-- que las Naciones Unidas decidieron designar los próximos diez años como el "Decenio del Desarrollo por las Naciones Unidas". Durante ese decenio uno de los pasos más importantes, como una nueva arma para combatir el hambre, fue el lanzamiento en 1963 del Programa Mundial de la Alimentación. Aunque la Campaña para la Liberación frente al Hambre fue inaugurada poco antes del Decenio del Desarrollo, su éxito fue tal, que se decidió ampliar sus actividades durante un número de años mayor que del que se había planeado originalmente, de tal modo que coincidiese con el Decenio.

Durante el Decenio se celebraron varias importantísimas conferencias internacionales, para hacer posible que expertos mundiales trataran las dimensiones más urgentes del problema del desarrollo. Una de esas reuniones fue la conferencia convocada en 1963 sobre la Aplicación de la Ciencia y la Tecnología para el beneficio de las áreas menos desarrolladas. La Conferencia, en la que participaron 1,400 científicos y técnicos de noventa y seis países, fundó un Comité Consultivo, al cual le confió la tarea de seleccionar, entre un gran número de problemas, aquellos puntos más urgentes para un "ataque concentrado". Entre los problemas considerados como teniendo urgente

prioridad, fueron escogidos: más proteína en las dietas habituales; y más agua para la agricultura, de la cual una fuente potencial es la de calinización mediante energía nuclear.

Entre las varias conferencias especiales dedicadas a los problemas del desarrollo, la más prominente fue la celebrada en Ginebra en 1964, sobre Comercio y Desarrollo. Aquella Conferencia se convirtió en un organismo permanente, compuesto de 120 Estados Miembros. Una de sus tareas consiste en revisar todos los organismos intergubernamentales, regionales o análogos sobre comercio y desarrollo económico.

En 1966 se fundó la Organización para el Desarrollo Industrial. Aunque se trata de una institución especializada, ella difiere de las demás en que cuenta con los servicios de una sección de la Secretaría de las Naciones Unidas.

Todos esos organismos, los antiguos y los nuevos, estuvieron tan abrumados con solicitudes de ayuda especializada provenientes de los países en desarrollo, que las Naciones Unidas decidieron en 1965 que había llegado el momento para establecer una "nueva perspectiva en todo el campo de ayuda técnica, y para ver si era factible que esa tarea se coordinase mejor y fuese perfeccionada. Esto condujo, en la Asamblea General, a una resolución denominada "Movilización para el Progreso", y a establecer un Programa de Desarrollo. Esto trajo consigo la fusión de dos de los principales organismos de las Naciones Unidas para la ayuda económica y social, es decir: el Programa de Asistencia Técnica, y el Fondo Especial.

Se considera que ese programa es el mayor instrumento internacional para el desarrollo económico. La dirección política unificada, la gerencia unificada en la sede central, y las facilidades unificadas, que ese programa ha traído consigo, signi-

fican una mayor eficacia. La importancia de esto puede verse por el hecho de que las actividades encaminadas a la Ayuda para el Desarrollo ocupan más 90% de los miembros de la Secretaría de las Naciones Unidas.

Frecuentemente, cuando se trata de un proyecto importante y complicado de ayuda técnica, entonces cooperan en el mismo varias de las instituciones especializadas de las Naciones Unidas. Así, por ejemplo, se moviliza la ayuda de agrónomos de la Organización para la Agricultura y la Alimentación; expertos sanitarios de la Organización Mundial de la Salud; técnicos de la UNESCO, en cuanto a facilidades educativas; y alimentos, sea procedentes del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia ( UNICEF ) para niños, sea procedentes del Programa Mundial de Alimentación, cuando se requiere una distribución más general; mientras que la Organización Internacional del Trabajo puede proporcionar un consejero sobre labores rurales. En cuanto a la ayuda financiera, ésta puede ser obtenida ora del Banco Mundial, ora de la Asociación para el Desarrollo Internacional. Así, bajo el nuevo Programa de Desarrollo, se ha fundado una Junta Consultiva Inter-Institucional.

Bajo la autoridad de los dos Programas, que actualmente están fusionados, aproximadamente un cuarto de millón de hombres y mujeres han recibido entrenamiento en administración, agricultura, ingeniería, medicina y muchas otras profesiones y oficios, tales como pesca, variadas manufacturas, etc.

Hay que notar que esa ayuda no es simplemente una acción unilateral de los países superdesarrollados en favor de los subdesarrollados. La ayuda técnica es una tarea en participación. Muchos de los países destinatarios de esa ayuda tienen algo que ofrecer en cambio en materia de otras labores. No menos del 58% de los gastos del Fondo Especial es sufragado por los gobiernos beneficiarios, mediante el aporte per-

sonal, de servicios y también de dinero para cubrir los gastos locales. En cambio, el costo del suministro de expertos y equipo internacionales corre a cargo del Fondo Especial.

Además, las Naciones Unidas han creado organismos para ocuparse de los problemas regionales de desarrollo. Así, por ejemplo: la Comisión Económica para Europa, con sede en Ginebra y con 30 Estados Miembros, la cual se ha ocupado sobre todo de ayudar a la construcción de carreteras internacionales, pues mientras que algunos países tenían excelentes caminos y ferrocarriles, otros, por el contrario, apenas contaban con tales vías de comunicación; la Comisión para Asia y el Lejano Oriente, con sede en Bangkok, la cual se ocupa, todavía en mayor medida, de esos problemas de comunicaciones internacionales, incluso las de carácter fluvial o lacustre, y se ha emprendido una labor más ambiciosa, a saber el Proyecto de Río Mekong, uno de los más grandes en el mundo, que ha sido descrito como un gigante dormido --pues constituye una fuente de enorme potencia para la producción de energía eléctrica, la irrigación y la navegación, pero que antes no había sido explotado--; la Comisión Económica para la América Latina, con sede en Santiago de Chile, la cual dió ayuda a la construcción de la carretera panamericana, y además ha tenido una importante influencia en establecer un área de libre comercio en Centroamérica, así como en formular amplios programas de desarrollo industrial; la Comisión Económica para África, que además de dar ayuda a varios nuevos Estados, también a África Occidental, se ocupa de las comunicaciones trans-saharianas, así como de un sistema interafricano de telecomunicaciones (en cooperación con la Unión Internacional de Telecomunicaciones), y del transporte aéreo (en lo cual colabora la Organización Internacional de la Aviación Civil).

No todos los proyectos regionales son atendidos por las Comisiones Económicas. Algunos proyectos regionales están a cargo de una o varias de las instituciones especializadas. Un interesante desarrollo de cooperación regional surgió, después de varios años de trabajo, dentro del Programa de Ayuda Técnica, para auxiliar a algunos países del Cercano Oriente en la tarea de combatir enfermedades animales, y que culminó con la fundación del Instituto de Salud Animal del Cercano Oriente, el cual, además de suministrar entrenamiento, produce las diferentes vacunas que cada uno de esos países necesita.

El Fondo Especial ayudó a cuatro gobiernos africanos --los de Guinea, Mali, Mauritania y Senegal-- para llevar a cabo amplios estudios sobre las potencialidades del Río Senegal.

Otro de los más recientes organismo fundados por las Naciones Unidas es el Comité Consultivo sobre la Aplicación de la Ciencia y la Tecnología, encargado principalmente de proporcionar formación y entrenamiento científico y técnico.

## 2.- El programa de las Naciones Unidas para el desarrollo

Las Naciones Unidas han reconocido oficialmente desde hace muchos años, de modo repetido, y han reiterado en marzo de 1967, que centenares de millones de personas de Africa, Asia, América Latina y el Oriente Medio ya no están dispuestas a aceptar la pobreza intolerable como forma inevitable de vida. Están decididas a mejorar su suerte<sup>2</sup>.

En la actualidad, ya sabemos que dar fin a la pobreza general es una posibilidad práctica. Puesto que la tecnología moderna proporciona nuevos medios para remediar los males económicos y sociales, se puede ayudar eficazmente a los pueblos de los países menos desarrollados en su lucha contra el hambre, la ignorancia, la enferme-

dad y miseria. Es preciso proporcionarles esta ayuda, ya que, como lo indican acontecimientos recientes, su mala situación es una creciente amenaza a la paz y la prosperidad del mundo. Así pues, la lucha por fomentar el progreso económico y social en todo el globo es una de las más dramáticas y decisivas de nuestra era. Y quizá el futuro mismo de nuestro planeta dependa del éxito de nuestros esfuerzos por mejorar las condiciones de vida en todas partes.

Espor eso que durante más de veinte años los gobiernos Miembros de las Naciones Unidas han ido constantemente ampliando el mandato de la Organización. Hoy las Naciones Unidas y sus organismos anexos ayudan a los gobiernos de 150 países y territorios a acelerar sus propios esfuerzos para elevar los niveles de vida de sus pueblos y construir economías sólidas que se sostengan por sí mismas. Tales actividades de desarrollo, encauzadas a través de una variedad de programas, ocupan en la actualidad más o menos el 90 por ciento del personal permanente de la familia de las Naciones Unidas.

En noviembre de 1965, las Naciones Unidas dieron un gran paso para coordinar la planificación, ampliar el alcance y acelerar el ritmo de su asistencia a los países de ingresos bajos. Mediante la aprobación unánime de una resolución conocida como "Movilización para el progreso", la Asamblea General dispuso la fusión de dos operaciones de desarrollo que entonces existían --el Programa Ampliado de Asistencia Técnica ( establecido en 1950 ) y el Fondo Especial ( establecido en 1959 )-- en el nuevo Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ( PNUD ).

La fusión, al proporcionar una dirección y administración unificadas, ha permitido al PNUD y a todo el sistema de las Naciones Unidas hacer frente a los problemas cada vez mayores del mundo en desarrollo con creciente dinamismo, y responder más eficazmente a las necesidades evolutivas de los países de ingresos bajos. Por consi-

guiente, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo está más capacitado para desempeñar su tarea de ayudar a que se acelere el progreso económico de los países beneficiarios,

En su sentido más general, el PNUD ayuda a los países de ingresos bajos a incrementar la productividad del vasto --aunque escasamente utilizado-- potencial de sus recursos humanos y naturales. Con este fin, el PNUD y la familia de organismos especializados de las Naciones Unidas trabajan conjuntamente con los gobiernos de los países en desarrollo, cuando éstos lo solicitan, en proyectos de asistencia técnica y "preinversión" de muy elevada prioridad. Este esfuerzo conjunto está encaminado a descubrir buenas oportunidades de tipo comercial, que induzcan a fuentes públicas y privadas, tanto nacionales como extranjeras, a invertir capitales importantes; y también a crear condiciones bajo las cuales puedan usarse con máxima eficacia los recursos financieros para el desarrollo y otros recursos favorables al crecimiento.

Concretamente, el PNUD ayuda a los países de ingresos bajos :

- a) a ejecutar estudios de viabilidad y encuestas para determinar el potencial económico y planificar el empleo productivo de los recursos naturales;
- b) a establecer y vigorizar institutos permanentes de enseñanza que ofrezcan preparación profesional a grandes grupos de personas;
- c) a adquirir capacitación tecnológica moderna, para una mayor producción;
- d) a fortalecer centros de investigación para el desarrollo y aplicación de nuevas técnicas en la industria, agricultura, pesca, silvicultura y otras actividades diversas.
- e) concede becas para capacitación profesional avanzada, educación y trabajos prácticos en el exterior, a los nacionales de los países en desarrollo;

- f) suministra servicios de asesoramiento, consulta y capacitación, para ayudar a establecer una estructura administrativa e institucional para el desarrollo nacional y regional;
- g) contrata expertos internacionales que puedan resolver ciertos problemas concretos de organización o de otra índole; y
- h) organiza seminarios y reuniones para intercambio de ideas, datos y planes sobre desarrollo.

Algunas de las principales esferas de actividad del PNUD son:

1. Planificación del desarrollo: inclusive asistencia en la formulación y ejecución de proyectos de desarrollo regionales, nacionales y locales; programas de desarrollo de recursos locales; formación profesional superior en principios y prácticas de la planificación del desarrollo y servicios administrativos suplementarios.
2. Productividad industrial: inclusive minería; técnicas manufactureras y técnicas para industria livianas; establecimiento de cooperativas, fábricas experimentales y parques industriales; capacitación profesional en materia de organización, administración, vigilancia, ingeniería y especialidades técnicas y vocacionales.
3. Productividad agrícola: inclusive utilización de la tierra y del agua; mejoramiento de cultivos; sanidad pecuaria y cría de animales; desarrollo de la silvicultura, la pesca, los pastos y los recursos hidráulicos; bonificación y reasentamiento de tierras; economía, comercialización, técnicas y capacitación en materia agrícola; establecimiento de granjas experimentales; elaboración de alimentos.
4. Educación: inclusive capacitación de maestros para escuelas primarias, secundarias y universitarias; capacitación de profesores técnicos y científicos; creación y ro-

bustecimiento de institutos de enseñanza; administración educacional e investigaciones en técnicas educativas.

5. Servicios públicos: inclusive producción de energía; transportes terrestres, marítimos y aéreos y telecomunicaciones; meteorología.

6. Sanidad pública: inclusive control y erradicación de enfermedades contagiosas; servicios sanitarios para la madre y el niño; preparación profesional de médicos y enfermeras; salubridad; administración de sanidad pública.

7. Servicios públicos y sociales: inclusive planificación y renovación urbanas; edificación y vivienda; desarrollo de la comunidad; nutrición; relaciones industriales y laborales; servicios y legislación en materia de bienestar social.

En la actualidad el PNUD ayuda a la realización de más de tres mil proyectos, grandes y pequeños, que ocasionarán gastos totales de aproximadamente 1.900 millones de dólares. Estos proyectos cuestan entre algunos miles y varios millones de dólares cada uno, y duran de unas pocas semanas a varios años. Los trabajos que se ejecutan pueden realizarse en un sola aldea o abarcar todo un país o región. Cuando se termina un proyecto ayudado por el PNUD, muy a menudo queda establecida una actividad de fomento que continúa funcionando bajo la dirección del país beneficiario.

8. Bajo los auspicios del PNUD y de las organizaciones predecesoras, han prestado servicios en el terreno unos 36,000 técnicos y asesores de más de 100 países. Y se han conseguido en unos 100 países los servicios contractuales especializados y el equipo técnico importado, a un costo superior a 140 millones de dólares. Las becas del PNUD para estudios en el exterior han beneficiado a unos 35,000 nacionales de los países en desarrollo.

Todos los proyectos y programas para los que se desea asistencia del PNUD

deben ajustarse a ciertas normas establecidas por la Asamblea General. De acuerdo con esto, los gobiernos que piden asistencia tienen la obligación de demostrar que han seleccionado los proyectos basándose en un sistema de prioridades; que éstos influirán directamente en el desarrollo económico y social del país; que están concebidos, cuando es posible, para su fácil transferencia a la vigilancia y administración del país beneficiario; que forman parte de los esfuerzos generales de desarrollo; que han sido coordinados, cuando corresponde, con otros programas multilaterales y bilaterales, y que están libres de consideraciones políticas de cualquier índole.

Para formular solicitudes que llenen estos requisitos, los gobiernos beneficiarios frecuentemente buscan el asesoramiento de los representantes residentes del PNUD, quienes están al frente de oficinas locales en más de 80 países en desarrollo, y de los organismos especializados, dentro de cuya competencia están los proyectos que se proponen. Por eso, cuando están listas las solicitudes --que se presentan individualmente si se refieren a importantes proyectos de preinversión y dentro del grupo de solicitudes bienales de cada nación si se piden misiones técnicas de menor cuantía--, ya están claramente definidas las principales necesidades del gobierno beneficiario en el plano local. Las solicitudes de asistencia se envían al Administrador del PNUD para su examen y evaluación. De acuerdo con los fondos disponibles, éste recomienda un programa de proyectos que deberían aprobarse. Para esta tarea cuenta con la asistencia de una Junta Consultiva Mixta, compuesta del Secretario General de las Naciones Unidas y de los jefes ejecutivos de los organismos de las Naciones Unidas que participan en el programa.

La aprobación definitiva de todos los programas corresponde al Consejo de Administración del PNUD, integrado por representantes de 37 naciones, desarrolladas

y en desarrollo. Este Consejo se reúne dos veces al año.

Los encargados de la ejecución en el terreno de los proyectos a los que presta asistencia el PNUD son las Naciones Unidas y su familia de organismos vinculados: la Organización Internacional de Trabajo (OIT); la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO); la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO); la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI); la Organización Mundial de la Salud (OMS); el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF); la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT); la Organización Meteorológica Mundial (OMM); el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA); La Unión Postal Universal (UPU); la Organización Consultiva Marítima Internacional (OCMI); y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI). Se hace todo esfuerzo, por conseguir la colaboración más eficaz posible en el terreno entre los organismo y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Esto es esencial, porque el PNUD está básicamente concebido para trabajos en el terreno.

Los organismos, además de suministrar a los gobiernos asesoramientos técnico y profesional, compran equipos, contratan expertos y servicios especializados y vigilan continuamente la ejecución del proyecto.

He aquí la distribución regional de proyectos del PNUD hasta enero de 1967:



<u>Región</u>	<u>No. de Proyectos</u>	<u>Región</u>	<u>No. de Proyectos</u>
Africa	1,295	Europa	262
Las Américas	841	Medio Oriente	255
Asia y el Lejano Oriente	801	Interregionales	143
		TOTAL	3,597

Una de las más notables ventajas del PNUD es su capacidad de recurrir a todos los países, cualquiera que sea su nivel de desarrollo, para la contratación de especialistas. En muchos casos, los mismos países que están recibiendo ayuda técnica pueden suministrar expertos para que ayuden a realizar proyectos en otras naciones. En 1966 por ejemplo, más de 100 expertos de 17 países prestaban asistencia técnica en la India en diferentes esferas. Al mismo tiempo, cerca de 200 expertos de esa nación estaban desempeñando misiones en 54 países y territorios alrededor del mundo.

A continuación se mencionan ejemplos típicos de expertos del PNUD en misiones: un especialista estadounidense en administración industrial que asesora al gobierno de Iraq; un especialista en análisis de suelos, del Iraq, enviado por el PNUD a la República Arabe Unida; un veterinario de la República Arabe Unida que trabaja en un proyecto asistido por el PNUD en Pakistán; un estadígrafo pakistano que presta sus servicios en Colombia; un colombiano, experto en institutos rurales, que sirve en Bolivia; un funcionario médico boliviano que trabaja en Afganistán en un programa ayudado por el PNUD; un funcionario administrativo de Afganistán, que está en Turquía, colaborando en un proyecto; un experto forestal turco, que trabaja en las Filipinas.

Hay un total de más de 5.000 expertos trabajando en la actualidad en proyectos que reciben asistencia del PNUD.

El PNUD y los organismos especializados contribuyen notablemente a lograr objetivos nacionales y regionales de fomento.

Se han invertido más de 1.000 millones de dólares como resultado de 31 grandes proyectos de preinversión del PNUD, realizados a un costo total de sólo 38,5 millones de dólares. Se han hecho estas inversiones principalmente en las siguientes esferas: represas, proyectos hidroeléctricos y de riego, desarrollo forestal, minería, construcción de carreteras y ferrocarriles, y servicios de comunicaciones. Se han creado casi 250 centros de educación superior y preparación técnica en unos 80 países, además de otros 100 centros para investigaciones aplicadas en 50 países. Cerca de 300.000 personas de países en desarrollo ( administradores y planificadores del fomento; técnicos agrícolas, industriales y municipales; ingenieros educadores, y personal médico, etc. ) se entrenaron en especializaciones importantes. Como los nuevos especialistas enseñan a su vez a otras personas, el efecto beneficioso continúa multiplicándose. Los países de ingresos bajos aprovechan y adaptan cada vez más la tecnología de los países avanzados. Han desarrollado nuevos métodos agrícolas, pesqueros, forestales, de construcción y de empleo de productos locales. Gracias a ello, han logrado rebajar los precios de artículos de consumo interno y aumentar sus exportaciones. Funcionan numerosos institutos, inclusive regionales, de planificación, administración y estímulo del progreso; por ejemplo, dependencias de agua potable, de servicios comunales y sociales, de transportes y de industrias livianas. Muchos millones de personas han recibido protección contra las enfermedades y las dolencias debilitantes. De esta manera, se ha acrecentado la producción humana obteniéndose un efecto económico importante en el progreso de los países en desarrollo.

Se obtienen fondos para el PNUD mediante contribuciones voluntarias de los gobiernos que pertenecen a las Naciones Unidas o a los organismos especializados de éstas. Para el año de 1967, 111 gobiernos prometieron aproximadamente \$172 millones de dólares en 50 divisas diferentes. Asimismo, en forma de ayuda asociada a proyectos que reciben asistencia del PNUD, o de ayuda suplementaria, durante todos estos años, los organismos internacionales, los programas de ayuda bilateral y las organizaciones particulares, han proporcionado más de 80 millones de dólares.

El Administrador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo es Paul G. Hoffman, quien fue Director General del Fondo Especial de las Naciones Unidas, El coadministrador es David Owen, ex Presidente Ejecutivo de la antigua Junta de Asistencia Técnica.

Hombres y mujeres de casi 70 países integran el personal de las oficinas locales o regionales del PNUD, cada una de las cuales está presidida por un representante residente.

El Programa funciona bajo la autoridad de la Asamblea y del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.

Hablando de contribuciones per cápita, Suecia, Noruega, Dinamarca, Kwait, los Países Bajos, Canadá, Suiza y los Estados Unidos --en ese orden-- son los principales contribuyentes. En términos absolutos, la contribución principal proviene de los Estados Unidos, país que ofreció 70 millones para el PNUD en 1967. Le sigue Suecia ( con el equivalente de 15,5 millones ), el Reino Unido ( 11,8 millones ), Canadá ( 10 millones ) y la República Federal de Alemania ( 9 millones ). Países de todas las ideologías y en todos los niveles de desarrollo han contribuido al PNUD y a los organismos que lo precedieron. Desde 1950, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas

cas ha contribuido con más de 31 millones de dólares. Tanto la India como Noruega han contribuido con más de 26 millones de dólares cada uno. Los países de Europa oriental han aportado más de 15 millones, de dólares; los países árabes han cooperado con más de 9 millones; Venezuela y Pakistán con más de 5 millones de dólares cada uno; Chile con más de 2 millones; y Grecia e Israel con más de un millón cada uno.

Las contribuciones se mancomunan para asignarlas con arreglo a las necesidades globales del PNUD. No pueden hacerse contribuciones sujetas a limitaciones en cuanto al organismo, país o proyecto para el cual han de usarse.

Como ejemplos de proyectos importantes realizados por el PNUD pueden ser mencionados los siguientes:

En la República Árabe Unida, un proyecto del PNUD proporcionó personal y asesoramiento para la creación de un Instituto de Enfermería, que es ahora una de las principales fuentes de personal médico para el Medio Oriente.

En Nigeria, los estudios en que ha participado el PNUD han atraído inversiones para la construcción de una gran represa que, cuando esté terminada, será un elemento básico del progreso futuro del país. La venta de energía eléctrica, según se espera, ayudará a generar capitales que se emplearán en proyectos hidroeléctricos adicionales.

En Rwanda, el PNUD ha asignado fondos para ayudar a instalar una fábrica experimental para la producción de piretro, un valioso insecticida.

En Pakistán, un estudio mineralógico del PNUD sirvió para localizar grandes reservas de carbón y mineral de hierro, que ayudarán a fomentar el crecimiento de la industria siderúrgica del país .

En Líbano se estableció, con ayuda del PNUD, el Instituto de Zootecnia del Cercano Oriente, primer servicio regional de esta índole en el mundo.

En Chile, a raíz de un estudio de reservas forestales, hecho por el PNUD, se consiguieron 52 millones de dólares en capital nacional y extranjero para la financiación de fábricas de papel y pulpa.

En Asia sudoriental, el PNUD ayuda a la realización del Plan de Desarrollo de la Cuenca Baja del Río Mekong. Ejecutan este proyecto los gobiernos de Camboya, Laos, Tailandia y la República de Viet-Nam, con asistencia de otros 21 países y de algunos organismos especializados de las Naciones Unidas. El objetivo es utilizar el vasto potencial de las cuencas del bajo Mekong para riego, protección contra inundaciones, energía hidroeléctrica, navegación, etc. Este es un singular esfuerzo cooperativo, porque se lo ha continuado a pesar de las continuas crisis políticas y del conflicto armado que existe en esa región.

Al finalizar el año de 1966 se habían terminado más de 100 grandes proyectos de preinversión; y muchos miles de misiones de asistencia técnica.

En Argelia, se proporcionó ayuda para crear un Instituto de Capacitación de Gerentes e Inspectores, y para proporcionar servicios de asesoramiento industrial, con especial aplicación a la pequeña industria.

En Bolivia, se suministra ayuda para emprender estudios de todos los medios de transporte, como base de formulación de un programa coordinado de desarrollo de los transportes.

En Bulgaria, se presta asistencia al desarrollo de un programa que proporcione servicios de capacitación profesional, investigación y asesoramiento en los principios y técnicas de la administración industrial moderna.

En Ceilán, se provee ayuda a la formación profesional de topógrafos y a la

organización de un proyecto experimental para la producción de mapas de tenencias de tierras.

En Dahomey, ayuda a incrementar la producción del arroz y otros cultivos comerciales.

En la India, se da ayuda para emprender un proyecto experimental de uso de la tierra y del agua, y para formular un plan básico de administración eficiente de suelos y aguas en agricultura de regadío en ciertas zonas.

En las Filipinas, se produce ayuda para preparar un plan básico encaminado a atender las necesidades a corto y largo plazo de alcantarillado en la zona metropolitana de Manila.

En España, se presta asistencia en la ampliación de un programa para estudiantes no graduados en una Facultad de Minas e Ingeniería y para crear una Facultad de Estudios de Ingeniería de graduados.

En Zambia, se concede ayuda a la Universidad en el desarrollo de los programas de capacitación para maestros de planteles secundarios.

### 3.- Problemas señalados por las Naciones Unidas en los programas para el desarrollo, en materia de preinversión y productividad

Ya se ha expuesto que, desde el punto de vista económico, el mundo está seriamente desequilibrado.

Dos tercios de la población de la tierra producen solamente una sexta parte de los bienes y servicios; no es de extrañar, pues, que las zonas subdesarrolladas del mundo sean teatro de muchos sufrimientos y fuente de peligros políticos.

Mas el impacto de esta "diferencia de productividad" no se limita a los paí-

ses más directa e inmediatamente afectados.

Las necesidades globales de alimentos, productos manufacturados, energía, metales, madera, agua, combustible y muchas otras necesidades vitales están creciendo muy rápidamente. Con igual rapidez, por lo menos, aumenta la demanda de transportes, comunicaciones, salubridad, enseñanza y otros servicios públicos y de bienestar social, que exigen técnicas altamente desarrolladas<sup>3</sup>.

Uno de los mayores interrogantes de nuestro tiempo es, pues, el de saber si el mundo en conjunto puede lograr una tasa de crecimiento adecuada para hacer frente a sus necesidades en rápido aumento.

En la respuesta final, intervienen una cantidad de factores complejos. Pero una cosa es cierta. El éxito sólo podrá ser asegurado si los países de bajos ingresos alcanzan las condiciones necesarias para desarrollar el importante potencial productivo que encierran.

Los países de bajos ingresos tienen enormes reservas de productividad latente.

En conjunto, esos países sufragan actualmente el 80%, al menos, de los costos que demanda la orientación de sus economías y sistemas sociales, hacia la utilización óptima de sus recursos humanos y naturales.

Pero el capital, la mano de obra especializada, las instalaciones tecnológicas y demás instrumentos de desarrollo, que pueden ser movilizadas en el ámbito nacional, caen por debajo del mínimo necesario para alcanzar un crecimiento sostenido y equilibrado.

Los países de bajos ingresos necesitan apoyo complementario para sus propios

esfuerzos de desarrollo en una amplia gama de campos conexos.

Muchas fuentes externas --multilaterales, bilaterales, privadas, y públicas-- las proporcionan parte, aunque de ningún modo suficiente, de la asistencia que necesitan con urgencia y pueden utilizar eficazmente.

Una de esas fuentes --el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-- se está convirtiendo en el cauce más importante de un tipo de ayuda único y esencial: asistencia multinacional para la preinversión.

#### Métodos de producción:

La cooperación entre los gobiernos y el sistema de las Naciones Unidas en materia de preinversión contribuye a aumentar el rendimiento por hectárea de bosques, tierras arables y pastos, ... la producción por hora-hombre y de capital invertido de las fábricas, minas y pesquerías, ... el suministro de bienes y servicios para uso doméstico, ... los ingresos de divisas de las exportaciones, ... y la capacidad de las instituciones administrativas y sociales. Se reducen los costos de producción: los debidos a enfermedades, desastres naturales y ambientes insalubres están disminuyendo.

El PNUD ha completado ya su asistencia a más de 100 grandes proyectos importantes y muchos miles de proyectos en menor escala. Pero, en casi todos los países ayudados, los gobiernos continúan llevando a cabo --y frecuentemente ampliando-- actividades de desarrollo comenzadas con asistencia del Programa.

La Asamblea General de las Naciones Unidas ha estipulado que todos los proyectos que reciben ayuda del PNUD deben ser:

- Seleccionados con arreglo a las necesidades prioritarias del gobierno solicitante.
- Capaces de contribuir directamente al progreso económico y social.
- Integrados en las actividades generales de desarrollo nacional o regional.

- Coordinados, de la manera más estrecha posible, con otras actividades de ayuda para el desarrollo.
- Elaborados, cuando proceda, con miras al traspaso gradual a los gobiernos participantes.
- Libres de toda "influencia política".

Todas las actividades que reciben ayuda del Programa se examinan intensa y continuamente para asegurar que satisfacen estos criterios.

Las solicitudes de proyectos son: formuladas por los gobiernos, en consulta con los organismos de ejecución, con los Representantes Residentes del PNUD y los funcionarios superiores con experiencia, que dirigen las oficinas locales del Programa en más de 85 países en vías de desarrollo; son evaluadas, en cuanto a su prioridad y viabilidad, por el Administrador del PNUD y una Secretaría Internacional que, en caso necesario, contrata consultores externos; son aprobadas por un Consejo de Administración, compuesto de representantes de 37 países en todas las etapas de desarrollo, el cual fija también la política general del Programa, fiscaliza las operaciones y aprueba los créditos; son examinados por una Junta Consultiva Mixta, que preside el Administrador del PNUD y de la que forman parte el Secretario General de las Naciones Unidas junto con los jefes de los organismos de ejecución de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial y de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. También participan, según proceda, los Directores del UNICEF ( Fondo Internacional de las Naciones Unidas para la Infancia ) y del Programa Mundial de Alimentos.

Los funcionarios de las oficinas locales trabajan en estrecha colaboración

con sus homólogos del gobierno y de los organismos para acelerar la ejecución de proyectos y fomentar una acción complementaria eficaz. De esta acción sobre el terreno, ha nacido la red local más amplia de todas las organizaciones de desarrollo.

#### 4.- Acción de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México.

En su mensaje al Secretario General de las Naciones Unidas, con ocasión del XXI Aniversario de la Carta de la Organización, el presidente Díaz Ordaz formuló votos por que tal conmemoración "venga a dar renovado vigor a la acción, que deben desarrollar todos los gobiernos en el seno de la organización, para contribuir, cada vez con mayor eficacia, a que se torne realidad la resolución expresada por los pueblos de las Naciones Unidas en el Preámbulo de la Carta... de promover el progreso social y elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad, ya que sólo así podrá la Humanidad disfrutar de una paz basada en la igualdad de derechos y en la justicia social".

El Secretario de Relaciones Exteriores de México, Licenciado Antonio Carrillo Flores, en la reunión de Cancilleres Exteriores en Buenos Aires, reiteró su convicción sobre la primacía de la Carta de las Naciones Unidas al tratar las cuestiones de asistencia recíproca. También manifestó que la integración del Continente "debe buscarse a través del fortalecimiento de la ALALC y del Mercado Común Centroamericano, acaso mediante la fusión de ambas".

La cooperación de México con las Naciones Unidas y sus organismos especializados en el campo económico y social ha sido cada año más intensa, y mutuamente beneficiosa, en una vasta serie de proyectos formulados por el gobierno de México, bajo la acción coordinadora de la Secretaría de Relaciones Exteriores<sup>4</sup>.

La acción de los organismos especializados de las Naciones Unidas en México durante el Decenio para el desarrollo, corresponde a múltiples aspectos de labor de mutuo beneficio entre la valiosa cooperación mexicana con los organismos internacionales y los servicios que de estos organismos utiliza el país.

Cabe señalar que entre 1950 y 1967, dentro de los programas que coordina en México la Secretaría de Relaciones Exteriores, las Naciones Unidas, con sus organismos especializados, facilitaron los servicios de 1,426 expertos. Según proyectos formulados por las autoridades nacionales o en los de carácter regional, salieron al exterior o se aprobaron las becas de 3,666 funcionarios mexicanos o extranjeros, que se capacitaron en México; y se han recibido en el país equipo y materiales equivalentes a 4,090,406 dólares. El conjunto de estos servicios tuvo un costo total aproximado de más de 30 millones de dólares.

En ese mismo período, México contribuyó para los programas de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, con cuotas voluntarias que ascienden a 2,279,728 dólares que, añadidos a las aportaciones por costos locales para los expertos, por 1,318,578 dólares y a 66,666 de dólares ofrecidos para el Programa Mundial de Alimentos, dan un total de 3,709,304 dólares.

El programa a ejecutar para México en 1967-1968 tiene un costo internacional de 1,204,030 dólares, e incluye los servicios de 55 expertos internacionales, 72 becas para funcionarios mexicanos y un rubro de 88,290 dólares para equipos, suministros, vehículos, laboratorios, etc.

En el programa que se realiza en México por la Dirección de Operaciones de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, ha servido al Banco de México un peri-

to en desarrollo económico regional, en relación al crecimiento industrial en el interior del país, y un especialista en métodos estadísticos para cuentas nacionales en el Departamento de Estudios Económicos del mismo banco. Por iniciativa de la Secretaría de la Presidencia de la República, en su Dirección de Planeación, una misión cooperó con técnicos nacionales en la formulación de planes de desarrollo comunal, de aplicación en determinadas zonas del país. Una asesora en formación de trabajadoras sociales sirvió a la Secretaría de Salubridad y Asistencia en cursos desarrollados en la Escuela de Servicio Social de Tlaxcala. Un especialista en técnicas econométricas ha cooperado con la Nacional Financiera en trabajos de preparación y utilización de modelos econométricos sobre el crecimiento interrelacionado de las principales industrias. Un perito en desarrollo industrial sobre producción de sal, según iniciativa del Banco Nacional de Fomento Cooperativo, sirvió en la evaluación de las cooperativas salineras de "El Marqués" en Salina Cruz, Oaxaca, y Escuinapa, en Sinaloa, y varios funcionarios nacionales recibieron preparación económica en los cursos que ofrece la ONU en el Instituto de Planificación, en Santiago de Chile. Un asesor en administración de Empresas del Estado y un especialista en los aspectos económicos de las mismas, hicieron trabajos para la Secretaría del Patrimonio Nacional. Un asesor en estabilización y pavimentación de carreteras, ha cooperado con la Secretaría de Obras Públicas. Y misiones de especialistas en transportes, puertos y ferrocarriles, hicieron estudios para la Secretaría de Comunicaciones sobre la modernización del ferrocarril transístmico, entre Coatzacoalcos y Salina Cruz, y sobre la viabilidad de completar el ferrocarril a Acapulco.

Otros técnicos internacionales se han reunido durante el último trimestre de 1966 y en 1967 en diversos campos : Recursos Hidráulicos, Departamento de Turismo; Secretaría de Marina; cuenca del Papaloapan.

El Instituto Internacional de Estudios Laborales, con sede en Ginebra, organizó en 1964 en la Ciudad de México el primer Ciclo de Estudios Regionales en América Latina. Dieciocho países latinoamericanos, incluido México, asistieron a las conferencias.

Entre los proyectos de cooperación técnica de la OIT, dentro del PNUD, un asesor ha cooperado con el Centro Nacional de Productividad en cursos especiales para instructores en técnicas de soldadura y en capacitación de personal dirigente; otros funcionarios y expertos han ayudado en la encuesta en Administración del Trabajo, conferencias y labores del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social, con sede en México.

En el Centro Internacional de Perfeccionamiento Profesional y Técnico, llamado también Centro de Turín, en 1965 y 1966, cincuenta becarios de México participaron en cursos de directores de Centros de formación profesional y de dibujo técnico industrial. En 1967 se enviaron nuevos contingentes de becarios mexicanos, para formación de personal para la industria hotelera, para el perfeccionamiento de métodos modernos en la industria de la construcción, en dibujo industrial, etc. Funcionarios de la División Obrera de la OIT y del Centro de Acción, han dictado frecuentes conferencias en reuniones y seminarios de educación obrera.

Funcionarios de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social han recibido becas de la OIT, como parte del Programa de Desarrollo de la ONU, para estudios en administración e inspección del trabajo y seguridad e higiene industriales. Han estado en México unos 120 expertos en diversas especialidades cumpliendo sus respectivas misiones en forma individual o en grupo.

A invitación del Gobierno se estableció en 1950 en la Ciudad de México una

Oficina Regional de la FAO, cuya función principal es la de mantener relaciones activas con los gobiernos de la región, que son 11: los de México, Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Honduras y Nicaragua), Panamá, Cuba, Haití, Jamaica y la República Dominicana.

Durante 1967 han trabajado en México, en los proyectos que corresponde ejecutar a la FAO, diez asesores en diferentes ramas.

Un experto en cooperativas y crédito agrícola viene colaborando con el Banco de México, S.A., en el desarrollo del programa de crédito supervisado a nivel nacional. Otro experto asesoró al Banco Nacional de Fomento Cooperativo en su programa de desarrollo de los puertos pesqueros de México, y presta asistencia y asesoramiento en administración pesquera y en la elaboración y comercialización de productos de la pesca.

La FAO ha mantenido con carácter permanente una misión de tres expertos en el Centro Regional de Educación Fundamental para Desarrollo de la Comunidad en América Latina ( CREFAL ), que orienta las actividades en materia de extensión y crédito agrícola y economía doméstica. Especialmente el programa de crédito en la producción agrícola y apícola en el lago de Pátzcuaro ha dado extraordinarios resultados.

La FAO ha ayudado en 1967 en la ejecución de siete proyectos de los financiados por el Fondo Especial.

Simultáneamente, la FAO emplea a técnicos especialistas mexicanos. Por diversos períodos han sido contratados 16 mexicanos. Además la FAO ha continuado otorgando en 1967 becas programadas por el Gobierno Mexicano para funcionarios nacionales que hagan estudios en los países en que más adelantada se encuentra su espe-

cialidad, y a técnicos de otros países para hacerlo en México. Interesantes proyectos han sido aprobados de acuerdo con iniciativas de México, uno sobre alimentación complementaria rural a un costo total para el Programa de 1.634,500 dólares, y otro de fomento de obras rurales, por cooperación, a un costo para el Programa Mundial de Alimentación de 4.873,000 dólares.

Servicios de la UNESCO en México figuran en varios tipos de actividad apoyados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo o con fondos propios de la Organización, ya sea con proyectos nacionales, como los del sector del Fondo Especial, o con los de carácter regional como el CREFAL, el Centro Regional Latinoamericano de Construcciones Escolares, el Centro Latinoamericano de Química y el Centro Regional Latinoamericano para la Conservación y Restauración de Bienes Culturales.

Un importante proyecto sobre educación técnica superior ha sido desarrollado dentro del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en forma creciente y con éxito, según planes de la Secretaría de Educación Pública, en coordinación con el Banco de México, con el propósito de ayudar en la modernización de programas de estudios en universidades e institutos tecnológicos del interior del país, en materias relacionadas con la promoción del desarrollo industrial, a base de expertos internacionales, pero sobre todo, con un buen número de becarios enviados al exterior y el suministro de equipos para el mejoramiento de laboratorios existentes. El programa se inició en 1958 y ha venido utilizando la cooperación de la UNESCO, además de las Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo, en temas relacionados con la industria, como química industrial, física, matemáticas, electrónica, estudios de

los suelos, etc .

Cooperación han recibido las Universidades de Guanajuato y Guadalajara y los Institutos Tecnológicos de Monterrey, Ciudad Madero, Durango y Chihuahua.

Otras actividades de la UNESCO, dentro del Programa de Participación en Actividades de los Estados miembros, han incluido el envío, a la Universidad de Nuevo León, de un asesor en historia de la economía y otro en ciencias económicas, quienes han cooperado en la formulación de programas de estudios del campo económico y de la organización de bibliotecas, así como una beca en la materia. También fueron enviados tres especialistas en preservación de monumentos arqueológicos para la región de Bonampak, quienes formularon, de acuerdo con el Instituto Nacional de Antropología, programas y planes sobre las medidas necesarias para la preservación de las pinturas murales mayas de Bonampak, que ya están ejecutándose.

La UNESCO está actualmente prestando ayuda al desarrollo de los museos nacionales .

La Organización Mundial de la Salud y la Oficina Sanitaria Panamericana, en el caso especial de México, sirven los programas o planes de salud que formula el Gobierno, por medio de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, sin perjuicio de la colaboración que se presta a otras instituciones médicas, centros de enseñanza relacionados con la salud, además de la organización de seminarios y conferencias que en cooperación con el Gobierno se realizan en este país .

Durante el año 1967 la OMS y la OSP han colaborado, a través de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, en los siguientes programas: 1) Erradicación del Paludismo; 2) Control de la Tuberculosis; 3) Control de las Enfermedades Crónicas de la

Piel (lepra); 4) Fomento de Sistemas Urbanos de Abastecimiento de Agua Potable; 5) Desarrollo de los Servicios Sociales y Estadísticos de Salud Pública; 6) Organización de Servicios Médicos en Areas Rurales; 7) Nutrición; 8) Laboratorio Nacional de Salud Pública; 9) Educación de Enfermería; 10) Preparación de Maestros en Salud Pública de otros países en la Escuela de Salud Pública de México; 11) Investigación sobre Virus Encefalíticos; 12) Higiene Industrial; 13) Adiestramiento en Saneamiento Ambiental para Profesionales y Técnicos; 14) Escuelas de Medicina Veterinaria; etc.

En el año 1966, se firmó un convenio entre el Gobierno de México, representado por la Secretaría de Salubridad y Asistencia y la OMS, para realizar un programa de control de la rabia en la frontera Norte del país, que se extenderá posteriormente a otras áreas.

De acuerdo con la especial preferencia que tiene la formación, preparación y adiestramiento de personal médico en los países de América Latina, la OMS ha puesto especial interés en un programa de becas académicas y de corto plazo, para colaborar con el Gobierno de México en esta actividad.

En cuanto a programas de adiestramiento en ingeniería sanitaria, la OMS y la OSP colaboraron con un ingeniero sanitario especializado.

El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, más conocido como UNICEF en México ha cooperado al suministro de materiales y equipos y a la financiación de un amplio programa para la formación de personal, particularmente de salud pública, incluyendo saneamiento ambiental en 26 Estados de la República.

Como una cooperación a la campaña del Gobierno de México contra la tuberculosis, el UNICEF ha proporcionado equipos móviles de rayos X, transportes y la-

boratorios, lo que ha significado un aporte de 1,575,000 pesos ( 125,000 dólares ). Al desarrollar esta cooperación el UNICEF está cumpliendo con uno de sus objetivos principales y, a la vez, secundando plenamente los esfuerzos del Gobierno Mexicano en favor del bienestar de su pueblo.

El Fondo Especial, en lo que respecta a México, tenía aprobados hasta fines de 1967, 14 proyectos relacionados con importantes campos del desarrollo económico, mientras 7 proyectos se habían propuesto oficialmente y estaban pendientes de consideración; había por lo menos siete proyectos más en preparación en conversaciones informales, y tres proyectos regionales en que participaba México, todos ellos muy importantes.

Del capital suscrito del Banco Mundial, México posee 2.080 acciones con un valor nominal de 208 millones de dólares.

México es el mayor prestatario del Banco en el Hemisferio Occidental y sigue sólo a la India y al Japón en cuanto al monto de la ayuda recibida del Banco --644.8 millones de dólares, divididos en 18 préstamos otorgados entre enero de 1949 y junio de 1967.

Por otra parte, México ha obtenido los dos préstamos más elevados que haya hecho el Banco a un país miembro para un solo propósito: 130 millones de dólares en junio de 1962, y 110 millones de dólares en diciembre de 1965. Ambos préstamos se destinaron a ayudar el amplio programa de electrificación del país, a cargo de la Comisión Federal de Electricidad.

La cooperación del Banco al proceso de desarrollo de México se ha manifestado, además, en cuatro préstamos para carreteras --dos para caminos federales y dos para caminos y puentes de cuota-- por un total de 127.5 millones de dólares; uno

para ferrocarriles, de 61 millones de dólares; tres, para obras de riego, con un total de 46,5 millones de dólares; uno, para crédito agrícola, por 25 millones de dólares; y uno, para desarrollo industrial de 10 millones de dólares, del que se utilizó sólo una pequeña parte.

Da una idea proximada de la participación del Banco Mundial en el desarrollo de México, el hecho de que los préstamos pendientes al terminar 1965 constituyan más del 54 por ciento de la deuda pública del país con otros gobiernos y con instituciones internacionales de financiamiento.

Del total del financiamiento del desarrollo de la energía eléctrica suministrado por el Banco Mundial, casi el 90 por ciento corresponde a cinco préstamos otorgados a la Comisión Federal de Electricidad y a la Nacional Financiera, por la suma neta de 328 millones de dólares. Los otros 37 millones corresponden a dos préstamos hechos con garantía del Gobierno a la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza del Centro, que sirve a la Ciudad de México y sus alrededores. Además de la fuerza eléctrica producida en sus propias centrales, Luz y Fuerza, compra grandes cantidades a la Comisión cuyo complejo hidroeléctrico "Miguel Alemán", ubicado cerca de la ciudad capital, ha sido ampliado con préstamos del Banco.

A partir de 1954, el Banco Mundial ha ayudado al desarrollo de las redes de transportes ferroviario y caminero de México con préstamos que suman 188,5 millones de dólares.

La ayuda del Banco Mundial a la agricultura mexicana ha consistido en tres préstamos por un total de 46,5 millones de dólares, para incrementar la producción mediante mejores obras de riego, y en otro, de 25 millones, para créditos a agricultores y elaboradores de productos agrícolas.

Al terminar junio de 1967, la Cooperación Financiera Internacional había

contraído doce compromisos con siete empresas mexicanas por un total global de 21,7 millones de dólares.

México fue sede del undécimo período de sesiones de la Comisión Económica para la América Latina, en mayo de 1965. En el acto inaugural, el señor Presidente Díaz Ordaz declaró: "En sus 17 años de existencia, la CEPAL ha sido una escuela y un centro independiente de investigación que, buscando soluciones a los problemas del desarrollo, ha servido para preparar un excelente cuadro de funcionarios y técnicos y para esclarecer el conocimiento de nuestras realidades económicas".

La oficina de la CEPAL en México, por decisión de los Gobiernos centroamericanos, se ocupa de las diversas actividades relacionadas con el proceso de integración económica de Centroamérica y del progreso del mercado común de esta región.

Desde la fundación de la oficina de la CEPAL en México, se trabajó en el estudio de la estructura y desenvolvimiento de las economías de los países centroamericanos, entre los cuales se habían suscrito varios tratados bilaterales de libre comercio.

El Centro de Educación Fundamental para el Desarrollo de la Comunidad en América Latina ( CREFAL ) fue fundado en 1951. Desde esa fecha ha preparado a más de 900 dirigentes de la educación de adultos, la educación fundamental y el desarrollo comunal de todos los países de América Latina. El Gobierno Mexicano ha proporcionado los locales de estudio y trabajo y contribuye con una considerable suma mensual al sostenimiento del Centro.

##### 5.- La Conferencia del Caribe en 1960

En el Informe final de la Conferencia del Caribe, celebrada en Puerto Rico en los días 1 al 4 de marzo de 1960, entre otras, se hicieron constar las siguientes ma-

festaciones<sup>5</sup>:

"Hay apremio especial por atender la necesidad, de los Países de América Latina, de hacer progresar sus economías y elevar los niveles de vida. El intenso crecimiento demográfico, la mala distribución de la riqueza, la necesidad de llevar a cabo reformas agrarias y la industrialización, el surgimiento de aspiraciones cada vez mayores, la ebullición social y política de nuestro tiempo --todos estos factores y otros más, nos dicen que se dispone de poco tiempo. Debe probarse, mediante la política y la acción, que las instituciones libres modernas ofrecen la mejor perspectiva para satisfacer los legítimos objetivos de las Naciones Latinoamericanas. De no ser así, es probable que se pretenda llegar a soluciones por métodos extremistas y violentos".

"La Asamblea recomendó que las Organizaciones Internacionales públicas y privadas presten especial atención a la educación y de manera destacada a la alfabetización, a la educación técnica intermedia y a la destinada a crear ciudadanos y dirigentes responsables en todos los órdenes. Las Universidades, sobre todo, deben proveer una formación más amplia."

La Asamblea consideró que "la industrialización constituye el medio principal para alcanzar niveles de vida más altos en las Países Latinoamericanos, pero que debe ir acompañada por la modernización de la agricultura. Se reconoció la necesidad de reformas agrarias en ciertas áreas para lograr beneficios sociales y económicos significativos. Se necesitarán de modo continuo grandes cantidades de capital que sólo podrán obtenerse mediante mayor ahorro interno y a través del crédito y de la inversión obtenidos del exterior. Habrán de desempeñar su correspondiente papel tanto la inversión pública como la privada. Sólo los gobiernos están en capacidad de crear las

condiciones sociales y económicas básicas, tales como educación, transporte, salubridad y otros servicios necesarios para que pueda incrementarse la producción."

"Otros factores que contribuyen a crear un ambiente favorable para el desarrollo económicos. Entre ellos, se encuentran las buenas relaciones obrero-patronales, un sistema eficaz de tributación y un mayor conocimiento de los asuntos económicos."

"Los latinoamericanos están profundamente convencidos de que, para desarrollar sus respectivas economías, con la rapidez e intensidad apropiadas, se requiere un cierto grado de planificación. Esto no significa la dirección inmediata por parte del gobierno, ni tampoco el control estricto de toda la vida económica. Significa, propiamente, la elaboración, por parte del gobierno, de un marco dentro del cual la empresa privada contribuya a la realización de amplios propósitos. Tanto el gobierno de los Estados Unidos como las empresas privadas norteamericanas deben reconocer que las condiciones latinoamericanas requieren un papel importante del gobierno en la planificación del desarrollo económico."

"Las empresas privadas, tanto nacionales como extranjeras, tienen un papel importante que desempeñar en el desarrollo de América Latina. Pero la empresa privada no constituye una panacea. Las inversiones o préstamos de gobierno a gobierno se necesitan también en gran medida. Si se le encauza en manera flexible, el financiamiento público desde Estados Unidos y otras Naciones, y desde las instituciones internacionales, puede ayudar a los países latinoamericanos a crear mejores condiciones para la iniciativa privada, e incluso, a veces, para financiar directamente empresas privadas en los países de América Latina."

"La Asamblea reconoce los peligros de una fuerte inflación, pero compren-

de que los procedimientos para ponerle término deben ser desarrollados con flexibilidad tratando de reducir paulatinamente el desequilibrio entre la demanda y la oferta, e incluyendo medidas de apoyo financiero internacional a corto plazo, así como a largo plazo, con el objeto de eliminar las trabas que obstaculicen la producción."

"La dependencia de la mayor parte de los países de la América Latina respecto a unas cuantas materias primas, cuyos precios son extremadamente fluctuantes, ha creado serios problemas. Es difícil formular esquemas prácticos que abarquen todos estos problemas, por lo que hay que convenir, en que, entre otros métodos, resultan sumamente útiles los préstamos compensatorios en períodos de ingresos reducidos de divisas; la reducción de las tarifas de Estados Unidos y de las cuotas restrictorias, y la ayuda para diversificar las respectivas economías."

"Se aplaudió el establecimiento de Mercados Comunes Latinoamericanos, así como la tendencia hacia la integración económica regional. Tales esfuerzos deben continuar siendo extendidos y reforzados, y Estados Unidos debe seguir apoyándolos. El nuevo Banco Interamericano de Desarrollo puede desenvolver un importante papel al ayudar al desarrollo de los mercados regionales latinoamericanos. También ha sido motivo de apoyo la acción colectiva para el desarrollo económico en programas tales como la propuesta del Brasil para la llamada Operación Panamericana."

.....

"Deberían reducirse lo más posible en América Latina las asignaciones presupuestarias destinadas a la compra de armas."

#### 6.- La Alianza para el Progreso.

El Presidente John F. Kennedy en repetidas ocasiones había manifestado que,

para promover el desarrollo de las países de la América Latina, era necesario no tan sólo una ayuda económica, financiera, y técnica, sino también que se procediese de la manera más rápida posible a modificar las viejas estructuras sociales de muchas de esas Naciones. Esto significaba que las viejas oligarquías gobernantes, compuestas sobre todo de representantes de las clases privilegiadas, especialmente de los latifundistas, de gentes de acentuada tendencia conservadora, de miembros de la casta militar, fue- se reemplazada por regímenes auténticamente democráticos; sólo así, resultaría posible establecer las bases imprescindibles de justicia social, y asimismo cimentar los funda- mentos para poner en acción los factores capaces de acelerar el desenvolvimiento cul- tural, científico, económico, financiero y social de esos pueblos.

La Organización de los Estados Americanos resolvió que su Consejo Interame- ricano Económico y Social celebrase una reunión extraordinaria, al nivel ministerial, en Punta del Este (Uruguay) del 5 al 17 de Agosto de 1961. De esa reunión emanaron los documentos principales de la llamada "Alianza para el Progreso", dentro del marco de lo que se denominó "Operación Panamericana".

A continuación transcribo los párrafos más relevantes de la "Declaración a los pueblos de América" aprobada en Punta del Este, el 17 de agosto de 1961<sup>6</sup>.

"Los Representantes de las Repúblicas Americanas acuerdan entre sí constituir la Alianza para el Progreso: un vasto esfuerzo para procurar una vida mejor a todos los habitantes del Continente".

"Esta Alianza se funda en el principio de que al amparo de la libertad y me- diante las instituciones de la democracia representativa, es como mejor se satisfacen, entre otros anhelos, los de trabajo, techo y tierra, escuela y salud. No hay, ni pue-

de haber, sistema que garantice verdadero progreso, si no proporciona las oportunidades para que se afirme la dignidad de la persona, que es fundamento de nuestra civilización."

"En consecuencia, los países signatarios, en uso de su soberanía, se comprometen durante los próximos años a:"

"Perfeccionar y fortalecer las instituciones democráticas, en aplicación del principio de autodeterminación de los pueblos."

"Acelerar el desarrollo económico y social, a fin de conseguir un aumento substancial y sostenido del ingreso por habitante, para acercar, en el menor tiempo posible, el nivel de vida de los países latinoamericanos al de los países industrializados."

"Ejecutar programas de vivienda en la ciudad y en el campo, para proporcionar casa decorosa a los habitantes de América."

"Impulsar, dentro de las particularidades de cada país, programas de reforma agraria integral, orientada a la efectiva transformación, donde así se requiera, de las estructuras e injustos sistemas de tenencia y explotación de la tierra, con miras a sustituir el régimen de latifundio y minifundio por un sistema justo de propiedad, de tal manera que, mediante el complemento del crédito oportuno y adecuado, la asistencia técnica y la comercialización y distribución de los productos, la tierra constituya para el hombre que la trabaja, base de su estabilidad económica, fundamento de su propio bienestar y garantía de su libertad y dignidad."

"Asegurar a los trabajadores una justa remuneración y adecuadas condiciones de trabajo; establecer eficientes sistemas de relaciones obrero-patronales y procedimientos de consulta y colaboración entre las autoridades, las asociaciones patronales, y las organizaciones de trabajadores para el desarrollo económico y social."

"Desarrollar programas de salubridad e higiene, con miras a prevenir las enfermedades, luchar contra las epidemias y defender, en suma, el potencial humano."

"Reformar las leyes tributarias para exigir más a quienes más tienen, castigar severamente la evasión de impuestos, redistribuir la renta nacional en favor de los sectores más necesitados, y, al mismo tiempo, alentar la inversión y reinversión de capitales y el ahorro."

"Mantener una política monetaria y fiscal que, sin las calamidades de la inflación o de la deflación, defienda el poder adquisitivo del mayor número, garantice la mayor estabilidad de los precios, y sea base adecuada para la promoción de las economías."

"Estimular la actividad privada para promover el desarrollo de los países de la América Latina, con ritmo tal, que sus economías puedan absorber los excedentes de mano de obra, remediando el problema del desempleo, y a fin de que ocupen el puesto que les corresponde entre las naciones industrializadas y modernas del mundo."

"Dar rápida y duradera solución al grave problema que representan para los países de la América Latina las variaciones excesivas de los precios de los productos que de ordinario exportan y de los que aún depende, en medida importante, la prosperidad de las naciones latinoamericanas."

"Acelerar la integración de la América Latina con el mismo objetivo de vigorizar el desarrollo económico y social del Continente, proceso ya comenzado con el Tratado General de Integración Económica Centroamericana y, en otros países, por medio de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio."

"Este compromiso expresa el convencimiento de las naciones de América Latina de que estos cambios de trascendencia económica, social y cultural sólo pueden ser

el resultado del esfuerzo propio de cada país. No obstante, para alcanzar las metas que se han señalado, con la urgencia requerida, es indispensable complementar los esfuerzos internos con una ayuda externa adecuada."

"Los Estados Unidos de Norteamérica, por su parte, se comprometen a ofrecer su cooperación financiera y técnica, para alcanzar los fines de la Alianza para el Progreso. A tal efecto, proporcionarán la mayor parte del financiamiento de por lo menos veinte mil millones de dólares, principalmente fondos públicos, que la América Latina requiere de todas las fuentes externas, durante la próxima década, para complementar sus propios esfuerzos."

"En los doce meses contados a partir del 13 de marzo de 1961, fecha de la primera declaración de la Alianza para el Progreso, los Estados Unidos de Norteamérica proveerán fondos públicos por más de mil millones de dólares, para contribuir de inmediato al progreso económico y social de la América Latina."

"Los Estados Unidos de Norteamérica tienen la intención de que los préstamos para el desarrollo sean a largo plazo y, cuando fuere apropiado, se extiendan hasta cincuenta años, a interés en general muy bajo, o sin interés, de acuerdo con los casos."

"Por su parte, los países de América Latina declaran su propósito de dedicar un proporción cada vez mayor de sus propios recursos al desarrollo económico y al progreso social, así como a introducir las reformas encaminadas a asegurar una plena participación de todos los sectores en los frutos de la Alianza para el Progreso."

"Los países de la América Latina formularán programas nacionales, amplios y debidamente estudiados, para el desarrollo de sus economías, como contribución de cada uno a la Alianza para el Progreso."

"Expertos independiente y altamente capacitados estarán a disposición de los

países latinoamericanos, para ayudar en la formulación y examen de los planes nacionales de desarrollo."

En acuerdos anexos tomados por la Conferencia de Punta del Este se insiste en el Objetivo de la Alianza para el Progreso; y, entre otras resoluciones figuran las siguientes.

La Alianza para el Progreso tiene como propósito aunar todas las energías de los pueblos y gobiernos de las Repúblicas americanas para realizar un gran esfuerzo cooperativo, que acelere el desarrollo económico y social de los países participantes de la América Latina, a fin de que puedan alcanzar un grado máximo de bienestar con iguales oportunidades para todos, en sociedades democráticas, que se adapten a sus propios deseos y necesidades.

Conviene en trabajar para alcanzar las siguientes metas principales en la presente década:

1. Un crecimiento sustancial y sostenido del ingreso por habitante, a un ritmo que permita alcanzar, en el menor tiempo posible, un nivel de ingresos capaz de asegurar un desarrollo acumulativo y suficiente para elevar en forma constante ese nivel, en relación con los de las naciones más industrializadas, reduciendo de este modo las distancias entre los niveles de vida de la América Latina y los de los países más desarrollados.

La tasa de crecimiento económico en cualquier país de la América Latina no debe ser inferior al 2.5 por ciento anual por habitante.

Poner los beneficios del progreso económico a disposición de todos los sectores económicos y sociales, mediante una distribución más equitativa del ingreso nacional, elevando con mayor rapidez los ingresos y niveles de vida de los sectores más

necesitados de la población, y tratar al mismo tiempo de que los recursos dedicados a la inversión representen una porción mayor del producto nacional.

Lograr una diversificación equilibrada en las estructuras económicas nacionales, en lo regional y en lo funcional, y alcanzar una situación que dependa cada vez menos de las exportaciones de un reducido número de productos primarios.

Acelerar el proceso de una industrialización racional, para aumentar la productividad global de la economía. Dentro de este proceso de industrialización, prestar atención especial al establecimiento y desarrollo de las industrias productoras de bienes de capital.

Aumentar considerablemente la productividad y la producción agrícola.

Se insiste en la reforma agraria integral, con las características y condiciones expresadas en la Declaración preliminar.

Aumentar en un mínimo de cinco años la esperanza de vida al nacer, y elevar la capacidad de aprender y producir, mejorando la salud individual y colectiva. Para lograr esta meta se requiere, entre otras medidas, suministrar en el próximo decenio agua potable, y desagüe a no menos del 70 por ciento de la población urbana y del 50 por ciento de la rural.

Aumentar la construcción de viviendas económicas para familias de bajo nivel de ingreso, con el fin de disminuir el déficit habitacional.

Fortalecer los acuerdos de integración económica, con el fin de llegar, en último término, a cumplir con la aspiración de crear un mercado común latinoamericano que amplíe y diversifique el comercio entre los países de la América Latina.

Para alcanzar los objetivos antes expuestos se requerirán las siguientes con-

diciones:

Que se ejecuten, de acuerdo con los principios democráticos, programas nacionales de desarrollo económico y social, amplios y bien concebidos, encaminados a lograr un crecimiento autosuficiente.

Que tales programas se apoyen en el principio del esfuerzo propio --como se estableció en el Acta de Bogotá-- y del máximo empleo de los recursos nacionales tomando en consideración las circunstancias especiales de cada país.

Que en la elaboración y ejecución de esos programas, la mujer esté en pie de igualdad con el hombre.

Que los países latinoamericanos obtengan suficiente ayuda financiera del exterior, para complementar la formación del capital nacional y reforzar la capacidad importadora de dichos países; y que, en apoyo de programas bien concebidos, que comprendan las reformas estructurales necesarias y las medidas para la movilización de recursos nacionales, se ponga a disposición de los países latinoamericanos un aporte de capital de todas las fuentes exteriores, durante los próximos diez años, de por lo menos 20,000 millones de Dls., dando prioridad a los países de menor desarrollo relativo.

Los programas nacionales de desarrollo deberán incorporar esfuerzos propios encaminados a:

a) Mejorar los recursos humanos y ampliar oportunidades, mediante la elevación de los niveles generales de educación y salud; el perfeccionamiento y la expansión de la enseñanza técnica y formación profesional, dando relieve a la ciencia y la tecnología; la remuneración adecuada al trabajo realizado, estimulando el talento del administrador, el empresario y el asalariado; las ocupaciones más productivas para el

trabajador subempleado; el establecimiento de sistemas eficientes para las relaciones de trabajo y procedimientos de consulta y colaboración entre las autoridades, las asociaciones de empleados y las organizaciones laborales; el fomento para que se creen y expandan instituciones locales de investigación científica y aplicada; y normas más eficaces de administración pública.

b) Desarrollar más ampliamente y utilizar con mayor eficacia los recursos naturales, en particular los que en la actualidad no se explotan o se aprovechan poco, incluso medidas para la elaboración de materias primas.

c) Robustecer la base agrícola, extendiendo los beneficios de la tierra en forma cada vez mayor a quienes la trabajan, y asegurando en los países con población indígena, la integración de ésta al progreso económico, social y cultural de la sociedad moderna.

.....

d) Movilizar y utilizar, en forma más eficaz, racional y justa los recursos financieros, mediante la reforma de la estructura de los sistemas tributarios.

.....

e) Promover las condiciones que estimulen el flujo de inversiones extranjeras.

Ayuda Externa para Apoyar los Programas Nacionales de Desarrollo

1. El desarrollo económico y social de la América Latina ha de requerir una gran ayuda financiera adicional, tanto pública como privada, por parte de los países exportadores de capitales, incluso los miembros del Grupo Asesor de Desarrollo y de las entidades internacionales de crédito.

.....

2. Los Estados Unidos ayudarán a los países participantes cuyos programas de desarrollo

establezcan medidas de ayuda propia y política económica y social acordes con los principios y objetivos de esta Carta. Para complementar los esfuerzos propios de esos países, los Estados Unidos están dispuestos a destinar recursos que, junto con aquellos que se prevé obtener de otras fuentes externas, sean de naturaleza y magnitud adecuadas para realizar los fines previstos en esta Carta. Esa ayuda se destinará tanto a promover el progreso social como el económico y, según corresponda, tomará la fuerza de subvenciones o de préstamos cuyos términos y condiciones sean flexibles.

Los países participantes solicitarán el apoyo de otros países exportadores de capital y de las instituciones competentes, para que otorguen ayuda con el fin de lograr estos objetivos.

3. Los Estados Unidos contribuirán a financiar proyectos de asistencia técnica propuestos por un país participante o por la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, destinados a: a) la contratación de expertos; b) la realización, de conformidad con los acuerdos de cooperación existentes entre la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, la Comisión Económica para América Latina y el Banco Interamericano de Desarrollo, de estudios e investigaciones en el propio lugar, incluso los relativos a problemas de desarrollo, la formación de organismos nacionales para la preparación de programas de desarrollo, reforma agraria y desarrollo rural, salud, cooperativas, viviendas, enseñanza y formación profesional, tributación y recaudación de impuestos; c) la celebración de reuniones de expertos y funcionarios sobre desarrollo y problemas conexos.

.....

4. Los países latinoamericanos participantes reconocen que cada uno de ellos, en dis-

tinto grado, están en condiciones de ayudar a las Repúblicas hermanas, proporcionandoles ayuda técnica y financiera.

#### Integración Económica de la América Latina.

La Repúblicas americanas consideran necesario ampliar los actuales mercados nacionales latinoamericanos, como condición indispensable para acelerar el proceso de desarrollo económico del Continente y como medio adecuado para obtener una mayor productividad, mediante la complementación y especialización industrial, facilitando así la consecución de mayor beneficio social a los habitantes de las diferentes regiones. Esa ampliación de los mercados permitirá una mejor utilización de los recursos previstos en la Alianza para el Progreso.

#### 7.- La Ayuda de los Estados Unidos de Norteamérica para el Desarrollo.

La Agencia de los Estados Unidos de Norteamérica para el Desarrollo Internacional fue fundada el 4 de noviembre de 1961, de acuerdo con las normas de la Ley de Ayuda a los Países Extranjeros de 1961. Esta nueva agencia combinó dos Instituciones anteriores que habían existido ya : la Administración para la Cooperación Internacional; y el Fondo de Préstamos para el Desarrollo; así como también algunas otras entidades menores<sup>7</sup>.

Las categorías, las formas o los métodos o los procedimientos de esa ayuda al desarrollo internacional son los siguientes:

Préstamos para el Desarrollo. Este concepto abarca préstamos, tanto para proyectos, como también para programas de producción de bienes, encaminados a estimular el desarrollo económico; e incluye asimismo los Préstamos de la Alianza para el Progreso para la América Latina.

Donativos para Cooperación Técnica y Desarrollo. Esta categoría suministra ayuda técnica y apoyo material conexo, para el desarrollo social, político, o de los recursos económicos del país ayudado.

Suministro de Fondos. Esos fondos se usan para proporcionar ayuda económica dirigida principalmente hacia inmediatos objetivos políticos y de seguridad; por ejemplo, ayuda económica a un pueblo comprometido en un gran esfuerzo de defensa nacional.

Contribuciones a Organizaciones Internacionales. Contribuciones a varios programas de las Naciones Unidas, así como también de otras Organizaciones Internacionales, para el auxilio económico de carácter multilateral.

Fondo para Contingencias. Fondos reservados para emergencias imprevistas o para satisfacer necesidades no tomadas previamente en cuenta, las cuales sean efectos de crisis económicas o políticas.

Gastos Administrativos y de Indole Similar. Estos conceptos cubren los gastos administrativos de los programas de Ayuda Económica a los Países Extranjeros, y algunas otras partidas, tales como estudios sobre inversiones.

Fondo Fideicomisario para el Progreso Social. Este Fondo fue instituido en 1961, como parte de la Alianza para el Progreso. El Banco para el Desarrollo Interamericano administra estos fondos. Esta porción del Programa para el Desarrollo Interamericano, en sus orígenes fue ubicada en la Agencia para el Desarrollo Internacional; pero después ha sido incluida en el Programa para el Progreso Social.

Tipo de Programa. El Programa de la Agencia para el Desarrollo Internacional había sido administrado en años anteriores a 1965 según diversas técnicas o formas de ayuda, estableciendo una diferencia entre "Programas de Ayuda" y "Proyectos de

Ayuda". El Programa de ayuda se define como la transferencia de recursos no destinados a un proyecto, las más de las veces en forma de bienes, sea de modo de préstamos, sea a manera de donativo, bajo circunstancias en las cuales la preocupación principal de los Estados Unidos de Norteamérica se centraba en la totalidad de los recursos concedidos, y no tanto en el uso particular de éstos. El Proyecto de Ayuda cubre actividades encaminadas a auxiliar a los países cooperantes de un modo directo en el desarrollo o en el cumplimiento de actividades especiales o de empresas entegradas, tales como la construcción de una factoría, los proyectos específicos en el campo de la salubridad o en el de la educación, etc. El tipo de Proyecto de Ayuda, se subdivide en dos categorías: ayuda mediante capitales y ayuda técnica. Los proyectos de ayuda mediante capitales son aquéllos que implican la transferencia, sea mediante un préstamo o mediante un donativo, para establecer o ampliar bienes físicos o instituciones financieras (incluyendo los estudios sobre la viabilidad de tales proyectos). Los proyectos de Ayuda Técnica comprenden la aportación de conocimientos, de habilidades, de aptitudes, de entrenamientos y de técnicas, sea mediante préstamo o sea mediante donativo, para desarrollar las capacidades y los enfoques mentales y para crear y mantener las instituciones necesarias en el crecimiento económico y político y en el desarrollo en general. El Proyecto de Ayuda es llevado a cabo en diversos campos de actividades, tales como energía eléctrica, industrias, minería, alimentación y agricultura, transporte, higiene y salubridad, educación, etc. Estos campos funcionales de actividad en los que se clasifican los proyectos son aquéllos hacia los cuales los proyectos se dirigen principalmente; y se reconoce que, en algunos casos, un proyecto (tal como el de una carretera que comunique la granja con el mercado) clasificado en un campo, pueden también su-

ministrar beneficios substanciales en otros terrenos .

Bienes Agrícolas Sobrantes, En este campo, la Agencia para el Desarrollo Internacional comparte la responsabilidad con los Departamentos de Estado y Agricultura, y con otros Departamentos del Gobierno.

La Agencia para el Desarrollo Internacional tiene una responsabilidad capital en cuanto a administrar la operación ultramarina de este programa , incluyendo la integración del mismo con otros tipos de ayuda económica concedida por los Estados Unidos de Norteamérica . Esta Agencia supervisa también el uso de los alimentos para el alivio en casos de emergencia y de enfermedad, así como también en los programas de alimentación infantil, a través de gobiernos extranjeros y de instituciones privadas .

En el año fiscal 1965 el total de la ayuda prestada ascendió a 2,178 millones de dólares . .

Más de la mitad de esos fondos fueron aplicados a préstamos para el desarrollo (incluyendo los de la Alianza para el Progreso ). En ese año, el total de los préstamos para el desarrollo ascendió a la cantidad de 1,163 millones de dólares .

El resto fue aplicado a la ayuda de mantenimiento, a la cooperación técnica, a los donativos para el desarrollo, a los fondos para contingencias, a las contribuciones a organizaciones internacionales, a los gastos administrativos, y a otros conceptos conexos .

En términos generales, las cantidades más grandes fueron destinadas a países del Cercano Oriente y Sur-Asia. En segundo lugar, a la América Latina. En tercer lugar, al Lejano Oriente. Y, en cuarto lugar, a África.

El número de técnicos norteamericanos, en programas de ayuda, en países

en desarrollo, entre 1961 y 1965 ha oscilado entre 3,606 y 3,306.

En 1965, dos tercios de las garantías de inversiones fueron aplicadas a la América Latina.

Son bien conocidos los hechos de que en los últimos tres años, el Gobierno Norteamericano ha tropezado con dificultades en la Cámara de Representantes y en el Senado, en cuanto a los programas de ayuda al desarrollo; y en algunos renglones las cantidades de dinero destinado a tales fines han sufrido reducciones, a veces cuantiosas.

#### 8.- Ayuda por la República Federal de Alemania a los países en desarrollo.

La República Federal de Alemania ha reconocido oficialmente que la lucha contra el hambre, la pobreza, la enfermedad y la ignorancia, lucha emprendida y sostenida por millones de gentes en el planeta, es una de las grandes y urgentes tareas en nuestro siglo.

Durante los últimos 16 años la República Federal de Alemania se ha dedicado a la tarea, que considera le incumbe dentro del marco de unos esfuerzos conjuntos. Ya en 1956 llevó a cabo medidas para el entrenamiento social y el auxilio educativo. Desde 1960, incluyó en el Presupuesto Federal una considerable masa de fondos adicionales, en aumento todos los años, para la ayuda técnica y también para el suministro de capitales<sup>8</sup>.

El interés de la República Federal de Alemania no se ha limitado a Europa. Por el contrario, sus gobiernos han sostenido que todos vivimos en un mundo indivisible. La voluntad de los otrora pueblos coloniales, para alcanzar el nivel de productividad y de progreso social de los pueblos con industria muy desarrollada, ha sido apoyada por todos los partidos democráticos de la República Federal. Este propósito de

ayuda no se halla limitado por condiciones políticas.

La mayoría del pueblo alemán no ha olvidado los horrores y la desolación de la guerra y de la postguerra, y está dispuesto a devolver la ayuda y la comprensión que encontraron en aquella época.

Pero sería erróneo pensar que las contribuciones financieras por sí solas, puedan ser suficientes. La ayuda al desarrollo debe ser también un auxilio educativo y, además, constituir un estímulo para el autoesfuerzo. Debe capacitar a las gentes de los países en desarrollo para establecer una agricultura provechosa y un comercio eficiente. Sólo después de haber creado esas bases necesarias, ha de emprenderse la tarea de industrialización. La República Federal de Alemania concibe que su tarea consiste en estimular el desarrollo y en entrenar a las gentes que algún día serán capaces de completar lo que ella ha iniciado. Con este fin, la República Federal ha creado becas en sus universidades, y ha proporcionado empleos para quienes deseen entrenarse en técnicas industriales, así como también en formas adelantadas de agricultura y de comercio.

Ludwig Erhard, cuando era jefe del gobierno federal, dijo: "Cuanto más rápida y más concienzudamente consigamos ayudar a las gentes de los países en desarrollo para que alcancen un grado razonable de prosperidad, de seguridad social y de libertad, y también para que se interesen más y más en los valores humanos que nosotros profesamos y sostenemos, tanto mejor. Me refiero, por encima de todo, al valor de libertad, el cual en muchas partes del mundo dista mucho de estar seguro.- Estamos preparados para mantener una política que se eleva por encima y más allá de los meros intereses nacionales, y, consiguientemente, para aceptar nuestra obligación

de contribuir a la ayuda al desarrollo. Al hacerlo así, aplicamos un principio de la política alemana interna de que cualquier ayuda, si ella ha de ser eficaz y fructífera a la larga, debe empezar con el hombre y con el desarrollo de las capacidades de éste. Esto significa que no debemos quedarnos satisfechos con meros cambios tecnológicos y económicos.

El ministro Gerhard Schröder ha manifestado que "hoy en día se sabe que tan sólo un tercio de la población mundial tiene lo suficiente para comer. Los otros dos tercios están hambrientos. Consideramos que es nuestro deber apoyar a esas gentes, no mediante limosnas, antes bien auxiliarlas para que ellas se ayuden a sí mismas. No tratamos de cumplir sólo un deber humanitario, antes bien una obligación política. Procurando pan y trabajo para los hambrientos y los pobres del mundo, contribuimos a desarrollar un orden económico justo y sólido en el mundo y a hacer posible para los países en desarrollo que éstos participen en una competencia realmente pacífica hacia un nivel de vida superior.- La República Federal de Alemania, que debe una considerable parte de su prosperidad actual a la ayuda que recibió a través del Plan Marshall, va hoy a la cabeza de los países que suministran ayuda a los pueblos en desarrollo. Tan sólo en el año 1960, la ayuda dada por la República Federal de Alemania fue el triple de la suministrada por todo el bloque soviético-chino. La ayuda suministrada por los países de la comunidad económica europea y por Japón en el año 1960, fue 45 veces más grande que la dada por el bloque soviético".

El ministro Kurt Schmücker ha manifestado : "Toda la humanidad está unánimemente de acuerdo en que las bendiciones del progreso tecnológico no deben ser tan sólo el patrimonio de unos pocos pueblos, antes bien deben hallarse a la igual dis-

posición de todos".

Al decir del ministro Walter Scheel, los móviles principales que inspiran a la República Federal de Alemania, son, ante todo, de carácter noble y de servicio a la justicia. Pero hay también motivos de interés para la República Federal. La política de desarrollo, desde el punto de vista económico, tiene una importancia vital para Alemania, porque el crecimiento económico de este país dependerá en el futuro más y más del desarrollo del comercio exterior, y porque sus compañeros ultramarinos se convertirán en mejores y más estables socios, sólo si ellos consiguen llevar a cabo un desenvolvimiento dinámico.

En conjunto, las contribuciones alemanas a la ayuda multilateral para el desarrollo alcanzaron a fines de 1963 la suma de 1,100 millones de dólares.

En lo que atañe a la ayuda técnica, la República Federal sostiene que no debe concebirse un auxilio unilateral en un solo sentido. Por el contrario el progreso económico e industrial, que se trata de promover en las nuevas naciones, requiere un esfuerzo en dos sentidos: una cooperación entre los pueblos en desarrollo y sus socios ya desarrollados.

La República Federal presta ayuda técnica a los siguientes países: India, Egipto, Etiopía, Turquía, Afghanistan, Irán, Indonesia, Tangayika, Libia, Tailandia - Kenya, Liberia, Grecia, Islandia, España, Italia, Yugoslavia, Chipre, Sudán, República Centroafricana, Congo, Camerón, Togo, y mucho otros más.

Ayuda técnica en materia de ingeniería, a los países latinoamericanos, es suministrada a las siguientes naciones: México, Guatemala, El Salvador, República Dominicana, Colombia, Venezuela, Ecuador, Perú, Bolivia, Chile, Argentina, y Bra-

sil. Y a los siguientes pueblos del Medio Oriente y de Asia: Líbano, Siria, Jordania, Iraq, Arabia Saudita, Irán, Pakistán, India, Birmania, Tailandia, Cambodia, Vietnam del Sur, Corea del Sur, Indonesia, Filipinas y otros.

La República Federal de Alemania considera como una tarea a largo plazo el apoyo a prestar a la promoción económica y social de los países en desarrollo. La elevación del nivel de vida en esos países y su incorporación a la economía mundial se estiman como premisas indispensables de una convivencia pacífica y de un grado conveniente de bienestar en todo el mundo. Desde el punto de vista actual, esta meta se halla aún muy distante, como lo demuestra la enumeración de una serie de realidades insoslayables: la dos terceras partes de la población mundial viven actualmente en países en desarrollo; solamente el diez por ciento de los bienes económicos del mundo entero son producidos y consumidos por esa población. El noventa por ciento restante de la producción mundial corresponde a los países industriales del Hemisferio Septentrional; estas desigualdades son cada vez mayores, ya que el ritmo de crecimiento de las naciones desarrolladas es, tanto relativa como absolutamente, más rápido.

Hay que señalar el hecho que en Alemania, sobre todo la juventud, adopta una actitud abierta ante esos problemas, estando en gran medida dispuesta a colaborar en la solución de los mismos. De ahí, que una importante tarea de la política de desarrollo consista en crear dentro de la República Federal de Alemania los supuestos de una actitud positiva, en relación con los nexos mundiales de todo orden y con sus consecuencias.

Al iniciarse las actividades de la política de desarrollo, se situó en primer plano el factor "capital". Pero pronto se puso de manifiesto que en los países en desarrollo no es el capital, sino el hombre con sus tradiciones culturales, su estimativa y

su comportamiento, el que en medida creciente se ha convertido en un impedimento decisivo del desarrollo. Por eso, en Alemania, además de la ayuda técnica en sentido estricto, se ha creado un gran número de nuevas formas de ayuda, entre las que destacan el auxilio para la formación técnica y también para la social. Las tareas que les incumben a la ayuda técnica, a la ayuda a la formación y a la capacitación, así como a la ayuda social no pueden realizarse más que con hombres. El individuo es en este caso la clave del éxito de la política de desarrollo. La finalidad de la ayuda técnica, que consiste en lograr una honda resonancia de las medidas tomadas por la República Federal de Alemania en los países en desarrollo, se logra mediante los contactos técnicos y humanos de los especialistas enviados. A un aumento de este equipo de especialistas se opone en el territorio federal la situación de pleno empleo, la cual dificulta considerablemente la búsqueda de personal cualificado, tanto desde el punto de vista profesional, como desde el humano y lingüístico, y que posea además experiencias en el extranjero.

Dentro del marco de la ayuda económica, suministrada por Alemania Occidental, los proyectos oficiales en los países en desarrollo son financiados mediante créditos estatales. Haciendo caso omiso de las dificultades que, a la larga, se plantean en los países industriales, por lo que se refiere al allegamiento de los recursos necesarios, la ayuda exclusiva de Estado a Estado contradice hasta cierto punto los principios de una economía de mercado, por la cual se rigen los más de los países que prestan ayuda. Este ha sido el motivo de que, dentro del marco de la concepción general de la política de desarrollo, que pone en práctica la República Federal de Alemania, se haya dado en los últimos años una importancia especial al estímulo de la actividad inversora

privada en los países en desarrollo. A los capitalistas alemanes se les han concedido una serie de ventajas fiscales, para moverlos a invertir directamente en dichos países.

En la Conferencia Mundial de Comercio, celebrada en Ginebra en 1964, se trataron los problemas del comercio y de desarrollo en los países africanos, asiáticos, y latinoamericanos. Pero ésta no fue la primera ocasión en que se subrayó la importancia de un estrechamiento de las relaciones comerciales con los países en desarrollo de tanta trascendencia para su evolución económica y social. En grado creciente, se están poniendo en práctica medidas que impulsen las exportaciones de los países en desarrollo e incrementen sus ingresos en el sector de los servicios, singularmente en el del turismo. En este sentido, el Gobierno Federal se esfuerza por prestar ayuda a los países en desarrollo en la ampliación de su comercio exterior, aplicando para ello medidas adecuadas en fomento de las exportaciones. Una de esas medidas consiste en la supresión progresiva de las barreras aduanales y de las cuotas para productos tropicales. Sucede, empero, que la República Federal de Alemania ha dejado de ser independiente en la configuración de su política comercial, teniendo además que intervenir en el seno de la Comunidad Económica Europea para lograr una baja de los aranceles aduanales comunes frente a terceros países.

Para abarcar en toda su amplitud el proceso necesario de la transformación económica y social, y para aplicar con eficacia los recursos, limitados siempre, en los puntos decisivos sucede que a las prestaciones de ayuda, debe preceder la coordinación de todas las medidas alemanas de ayuda en el ámbito estatal y privado, así como el análisis de todos los factores económicos, sociales y espirituales en el país en desarrollo.

Por lo que se refiere a la cuantía de las sumas desembolsadas, la ayuda económica alemana a favor de los países en desarrollo ocupa el primer lugar entre las diversas medidas de auxilio. La ayuda económica a largo plazo debe servir sobre todo para promover, en estrecha cooperación con los países que prestan ayuda, el desarrollo económico de los países que la perciben, y para facilitar su incorporación a la economía mundial.

Alemania otorga su apoyo, dentro del límite de sus posibilidades, a aquellos proyectos a los que no presta su concurso el capital privado, o bien, si lo presta, lo hace bajo condiciones no aceptables. Dichos proyectos deben acoplarse a una planificación equilibrada de desarrollo a largo plazo, y ser además de tal naturaleza que estimulen el desarrollo económico y social del país beneficiado.

Por lo que se refiere a las prestaciones de ayuda económica que se conceden exclusivamente en forma de préstamos, el gobierno federal parte del principio de que los países beneficiarios se esfuercen seriamente por desarrollar su economía y de que utilicen inteligentemente sus posibilidades dentro del marco de una planificación económicamente sensata.

Los préstamos para aquellos proyectos, que, por su misma naturaleza, resultan rentables, son otorgados con un tipo de interés que se aproxima al vigente en el mercado alemán de capitales y que asciende a un 5,5%. Los plazos de vencimiento se fijan teniendo en cuenta la duración económica de las inversiones financiadas, no pudiendo pasar en principio de 15 años.

En cambio, los créditos para aquellos proyectos que, por su naturaleza, no produzcan beneficios económicos directos, pueden otorgarse bajo condiciones más fa-

variables reduciéndose el tipo de interés hasta un 3% y pudiendo ascender su plazo de vencimiento hasta 20 años.

A toda prestación de ayuda económica por parte de Alemania, debe preceder una solicitud del Gobierno del país que va a disfrutar la ayuda. La solicitud es entonces objeto de estudio por las comisiones competentes del Gobierno Federal, las cuales tratan sobre todo de poner en claro si el proyecto en cuestión es adecuado para promover la economía nacional del país solicitante. En el caso de que el juicio sea positivo, se procede a un estudio más detallado del mismo a cargo del Instituto de Crédito para la Reconstrucción, el cual funciona como Banco de Desarrollo de la República Federal de Alemania. Finalmente, se estipula entre el Gobierno del país solicitante y el Gobierno Federal un convenio sobre la concesión de ayuda económica a largo plazo.

Pero la República Federal de Alemania presta también ayuda en forma de alimentos y de suministro de recursos agrícolas de producción.

Gran importancia tiene también la prestación de ayuda técnica en sentido estricto, la cual abarca medidas encaminadas a promover el desarrollo económico mediante la transmisión de conocimientos y de aptitudes. Esta ayuda técnica debe entenderse como contribución al alto desarrollo, no estando, por consiguiente, orientada a la satisfacción de necesidades económicas o de otro tipo en los países en desarrollo, sino que más bien procura movilizar las energías propias de cada país y poner, por consiguiente, en marcha el proceso de desarrollo.

Todas las instalaciones fijas montadas por Alemania dentro del marco de ayuda técnica servirán para formar expertos nativos que, tras un determinado período de tiempo, podrán asumir las funciones de los especialistas alemanes que trabajan en el

proyecto.

Son puestas en práctica también medidas de ayuda social, con las cuales se tiende a que en la planificación de proyectos o en la redacción de programas de desarrollo se tengan en cuenta los aspectos sociales, de la misma manera que los económicos y los técnicos.

Otro aspecto del apoyo que se presta a los países en desarrollo es la ayuda administrativa, la cual cumple la finalidad de apoyar los esfuerzos de esos países encaminados a la creación de una administración eficaz y correcta.

Llévanse a cabo asimismo medidas sanitarias encaminadas a la prolongación de la esperanza media de vida, sobre la base de aumentar el número de puestos de trabajo y, sobre todo, una ampliación de la base alimenticia.

La ayuda estatal al desarrollo tiene que ser complementada por las medidas económicas de tipo privado. Hay que destacar a este respecto las inversiones privadas en los países en desarrollo, las cuales resultan singularmente adecuadas para estimular el desenvolvimiento económico en su sentido más amplio, ya que a través de ellas se transmite tanto el capital, como los conocimientos técnicos y la experiencia empresarial.

La República Federal de Alemania concede también ayuda comercial, que contribuye a promover el comercio de los países en desarrollo. Esta ayuda se basa en la convicción de que las necesidades de divisas en esos países son tan elevadas, que no pueden satisfacerse con el volumen actual de sus exportaciones, ni con los aportes de los países industriales. Por eso, es necesario ayudar a los países en desarrollo a que se ganen por sí mismos la mayor parte de las divisas que necesitan, mediante el incremen-

to del volumen de las exportaciones.

En 1963, fue fundado el Servicio Alemán de desarrollo, cuya misión consiste en enviar auxiliares voluntarios que, renunciando a toda ventaja material, colaboran en la promoción económica y social de los países en desenvolvimiento.

Existe además La Fundación Alemana de Países en Desarrollo, la cual es una institución sustentada principalmente por la Federación, y que se ha convertido en un importante instrumento de la política alemana de desenvolvimiento.

Además de todas las formas de ayuda prestada por la República Federal de Alemania a los países en desarrollo, hay que mencionar también las prestaciones multilaterales alemanas, cuya concesión, en gran escala en 1956, consistió en participaciones alemanas en diversas instituciones internacionales de crédito, principalmente en el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (Banco Mundial), en la Asociación Internacional de Desarrollo (IDA) y en la Incorporación Financiera Internacional (IFC). Además se consideran como prestaciones multilaterales los aportes al Fondo Especial de las Naciones Unidas y al Programa Ampliado de Asistencia de las Naciones Unidas, así como las cantidades que se conceden a las organizaciones especializadas de las Naciones Unidas, sobre todos a la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO), a la Organización Internacional del Trabajo (OIT), a la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y a la Organización Mundial de la Salud (OMS), de las que la República Federal de Alemania es país miembro.

Un tercer grupo de prestaciones multilaterales consiste en los aportes alemanes al primer Fondo de Desarrollo de la Comunidad Económica Europea.

## 9.- La Ayuda Británica

En los diez años, desde 1951 a 1961, el Gobierno del Reino Unido prestó asistencia económica a los países subdesarrollados, tanto sobre base bilateral como multilateral, cuya suma fue en total de 2,464 millones de dólares. En varios años sucesivos el importe de esta ayuda fue creciendo considerablemente<sup>9</sup>.

El Gobierno del Reino Unido ha estado concediendo ayuda a los pueblos subdesarrollados de la Comunidad de Naciones Británicas, ya desde antes de la Segunda Guerra Mundial.

Aproximadamente el 90% de la ayuda bilateral suministrada por el Reino Unido tiene como destinatarios a miembros de la Comunidad de Naciones Británicas.

Otros países beneficiados han sido los siguientes: Sudán, Jordania, Turquía, Libia y Yugoslavia.

Tomando en cuenta la recomendación del presidente John F. Kennedy de que los países destinatarios de la ayuda deben ellos mismos efectuar un esfuerzo por su propia cuenta, el gobierno del Reino Unido ha proporcionado auxilio de capitales sólo allí donde el país beneficiado está dispuesto a efectuar su propia contribución.

El gobierno insiste también sobre otras condiciones: el Documento Blanco Leyes del Desarrollo y el Bienestar Colonial contiene el siguiente párrafo: "... el Secretario de Estado para las Colonias, allí donde se establece un proyecto en virtud del cual se hace un préstamo para la ejecución de algunas obras, requiere que la ley del territorio en cuestión suministre facilidades razonables para los sindicatos obreros y que se cumplan condiciones laborales satisfactorias. Especialmente los salarios deberán tener un monto no menor que el reconocido por acuerdo entre los patronos y los sindicatos obreros en el área en que las obras han de ser ejecutadas; y si no existen reconocidos

tales montos, entonces deberán acomodarse a los niveles aprobados por las autoridades responsables."

El Gobierno del Reino Unido ha mantenido siempre la concepción de que su más valiosa contribución al desarrollo de la Comunidad de Naciones Británicas es la que se efectúa mediante la inversión de fondos privados.

La inversión privada puede efectuarse sea en forma de inversión directa por empresas del Reino Unido y por empresas extranjeras, sea mediante la suscripción de empréstitos públicos emitidos en el mercado de Londres.

Desde 1951 ha estado operando el llamado Plan Colombo, consistente en la suma de los esfuerzos cooperativos que están realizando los países del Sur y del Sur-Este de Asia, ayudados con suministro de capitales de auxilio técnico por países miembros de otras regiones, para desarrollar sus economías y elevar los niveles de vida de aquellos pueblos.

El Departamento de Garantía de los Créditos para la Exportación se ocupa principalmente en asegurar suministradores de créditos a corto plazo, para mercancías enviadas al extranjero. Pero desde abril de 1961 esa entidad fue autorizada a garantizar el reintegro de préstamos hechos a compradores de Ultramar por plazos más largos que los habituales ( éstos, hasta 5 años ).

El Documento Blanco sobre Asistencia Técnica del Reino Unido para el Desarrollo en Ultramar indica que, si bien el auxilio técnico es una nueva denominación el Reino Unido, de hecho, lo había proporcionado durante siglos, desde el adiestramiento de Pedro el Grande en la construcción de buques hasta la introducción de la industria del hule en Malaya.

El Gobierno Británico suministra ayuda técnica, para un gran número de programas --el Plan Colombo, el Plan Especial de Ayuda a la Comunidad de Naciones Británicas de Africa, la Fundación para la Ayuda Mutua en Africa al Sur del Sahara, la Organización del Tratado Central, etc.

En el campo de la educación, se puede señalar este hecho: en 1960 había 47,500 estudiantes de Ultramar --la mayoría procedentes de países subdesarrollados-- en las universidades, e institutos tecnológicos del Reino Unido. Algunos pagaban sus propias colegiaturas; algunos estaban becados por sus respectivos gobiernos; otros recibían becas del Consejo Británico de la Federación de Industrias Británicas. Para los países de la Comunidad de Naciones Británicas, el gobierno del Reino Unido suministra 500 becas.

Tradicionalmente instituciones británicas privadas y entidades religiosas han llevado a cabo importante obra educativa en los países subdesarrollados, a añadir la efectuada por los funcionarios del Servicio Colonial de Educación.

En 1961 se estableció el Departamento de Cooperación Técnica, para coordinar las actividades de ayuda tecnológica, efectuadas antes por los Ministerios de Colonias del Exterior, y de Relaciones de la Comunidad de Naciones Británicas.

#### 10.- Ayuda suministrada por Francia

Desde 1956 a 1959 los capitales suministrados por Francia, como préstamos públicos y privados a largo plazo, a los países subdesarrollados, ascendió aproximadamente a la cifra de 4,800 millones de dólares.

La mayor porción de la ayuda francesa ha tenido como destinatarios los países que guardan con Francia especiales vínculos. Del suministro total de capitales -----

aproximadamente un tercio provino de fuentes privadas; y dos tercios, de fondos públicos. La mayor parte de los capitales de procedencia pública ha sido aportada en forma de donativo: por ejemplo, en 1959, en el conjunto de la ayuda bilateral y multilateral suministrada por el gobierno francés ( 989 millones de dólares ), los donativos ascendieron a 850 millones de dólares<sup>10</sup>.

La ayuda francesa se ha canalizado principalmente a través de las siguientes organizaciones: Fondos de Inversión para el Desarrollo Económico y Social de los Territorios de Ultramar; Caja Central de Cooperación Económica ; y Fondos de Ayuda y de Cooperación.

En su mayor parte, la ayuda procedente de fondos públicos procede del presupuesto de Francia; y, en menor proporción, de los presupuestos de los territorios de Ultramar y de los préstamos por la Caja Central de la Francia de Ultramar.

Ahora bien, en conjunto, aproximadamente, la ayuda asciende sólo al 2% del presupuesto nacional.

#### 11.- La Ayuda económica y técnica a los países subdesarrollados por los Estados comunistas

En el sistema soviético el comercio exterior ha sido relativamente marginal. El comunismo hasta 1962 no se esforzó mucho en la expansión del comercio con países no comunistas. Es decir, no parecía dar gran importancia a tal comercio en sí mismo y por sí mismo. El comercio exterior podía ser emprendido sólo si favorecía a la causa comunista. Por lo demás, el bloque soviético aspira a una autosuficiencia interna en la máxima medida posible<sup>11</sup>.

Pero el comercio exterior se convirtió después de la muerte de Stalin, y sobre todo después del intento de desestalinización, en una parte importante de la estrategia de la coexistencia pacífica. Esto se ha subrayado muchas veces en la prensa sovié-

tica. Así, por ejemplo, un artículo publicado el 28 de agosto de 1963 en Pravda, explicaba: "La esencia de la Estrategia Pacífica del Comunismo no radica en absoluto en abandonar la lucha contra el capitalismo. Por el contrario, consiste en combatir al capitalismo en las esferas política, económica e ideológica, y en aumentar las fuerzas del socialismo en la lucha, sin incurrir en comportamientos que provoquen una guerra entre los Estados.

La Conferencia Económica de Moscú apuntó hacia el Occidente. En 1954, época hasta la cual el comercio comunista se había desenvuelto casi totalmente dentro del bloque soviético, los comunistas empezaron a apreciar que el mundo exterior a ellos no constaba solamente de los colonizadores y los colonizados. Bandung en 1955 y el número rápidamente en aumento de Estados africanos independientes planteó la realidad de un tercer bloque potencial de naciones no comprometidas

Todos esos nuevos Estados buscaban ayuda y créditos para programas de rápida modernización. Deseaban equipos para su agricultura, sus nuevas industrias, mejores comunicaciones, mejor educación y servicios sociales. Esos nuevos Estados se hallaban dispuestos a aceptar la ayuda de quien quiera que fuese, a condición de que no resultasen atados por esa ayuda.

Entre 1954 y mediados de 1962 la Unión Soviética, los países de la Europa Oriental y la China Comunista habían concedido créditos que en total se aproximaron a 7,000 millones de dólares otorgados a unos treinta países subdesarrollados. De este total, el 78% procedió de la Unión Soviética, y un 13% de los países de la Europa Oriental. Según lo hizo constar Pravda en un editorial publicado el 7 de agosto de 1963, "La Unión Soviética es amiga y hermana de los pueblos que luchan por su libera-

ción nacional". En este contexto el artículo de Pravda proporcionaba datos hasta la fecha sobre los créditos soviéticos otorgados a esos países, hasta la suma de 3,300 millones de dólares al tipo oficial de cambio. Esta suma es sólo un poco mayor que la mitad de la cifra mencionada antes, la cual se basa en cálculos occidentales, y puede representar el monto total de lo gastado hasta el verano de 1963.

La ayuda dada por el bloque comunista se produce sólo sobre la base del crédito, y a menudo implica convenios mercantiles como una parte del contrato, especialmente si los países subdesarrollados que negocian desean pagar sobre la base del trueque con sus cosechas o con sus materias primas.

En conjunto parece claro que la ayuda económica del bloque comunista se realiza con tipos de interés menores, y con períodos para devolver el dinero prestado mucho más cortos. La Unión Soviética se concentra sobre todo en el crédito; y los convenios que celebra suman unos 100 millones de dólares, lo cual representa un poco más de los dos tercios de toda la ayuda soviética. Los beneficiarios de esa ayuda, entre otros países han sido los siguientes: Afganistán, Argentina, Etiopía, Cuba, India, Iraq, Indonesia y Egipto.

Cinco países --Egipto, India, Indonesia, Afganistán y Cuba,-- reciben más de los dos tercios de toda la ayuda suministrada por la Unión Soviética. Gran parte de ese dinero se dedica a enormes proyectos, como una fundición de acero en la India, la presa Aswan en Egipto y la expansión de la industria del níquel en Cuba.

La ayuda procedente de otros países comunistas tiene como destinatarios unos treinta pueblos en desarrollo.

Los tipos del equipo militar suministrado van desde armas pequeñas a tanques submarinos y aviones reactores, junto con enormes cantidades de municiones y de repuestos. Al principio, la Unión Soviética vendía equipos relativamente atrasados, que ya no le eran de gran utilidad a ella, pero podían serlo para muchos de los países destinatarios. Pero desde 1960 aproximadamente, los suministros incluyeron tipos más modernos de bombarderos, aviones-caza y cohetes.

Los suministradores comunistas no exigieron compromiso respecto de que las armas se usaran tan sólo con propósitos defensivos. En el Cercano Oriente, esos suministros militares han sido empleados en la guerra civil en Yemen, en las luchas entre Egipto e Israel, y en Argelia. Se han usado en Cuba, y por Indonesia en su campaña para incorporar la Nueva Guinea Holandesa. Los chinos usaron aviones de combate y bombarderos en Corea, en el Tibet y en la frontera con India.

Contemplado objetivamente, resulta claro el propósito de la ayuda dada por el bloque comunista. En realidad, se trata de dos propósitos: deseo de mostrar al comunismo como amigo y aliado de los pueblos que luchan por liberarse frente a cualquier dominación. Por otra parte, el designio de poner a los beneficiarios bajo la deuda de una obligación moral y económica para con el "hermano mayor". El periódico Checoslovaco Pravda de Pilsen, el 4 de julio de 1963 declaró: "... esta ayuda es un nuevo tipo de relaciones económicas internacionales, que prueba la fortaleza de nuestro sistema y, de tal suerte, hace al comunismo atractivo para los pueblos de Asia, Africa y América Latina".

En el otoño de 1963 surgió una nueva situación en el bloque comunista en lo relativo al comercio exterior. Fue cuando la Unión Soviética y algunos de sus sa-

télites europeos compraron a Norteamérica y a Europa Occidental 12 millones de toneladas de trigo, al contado o a un corto plazo de crédito, pagando en oro. Al mismo tiempo, el bloque comunista acrecentó su comercio con los pueblos en desarrollo y la ayuda a éstos. Pero de nuevo, el comercio se estableció estrictamente de acuerdo con los requerimientos de una política a largo plazo. En todo caso, el comercio exterior de los países comunistas adquirió mayor importancia como un medio de expansión. Los observadores mejor informados están convencidos de que en la era nuclear los soviéticos comprenden que la expansión militar es una línea demasiado peligrosa.

En los primeros años de la ayuda soviética, se cometieron errores por haber entregado bienes deficientes. Hubo, y todavía hay, muchos casos de equipo inadecuado, remitido a áreas tropicales. Pero esos casos, antes muy numerosos, van siendo cada día más raros.

Desde el punto de vista comunista, el requerimiento fundamental de la ayuda consiste en que ésta debe producir beneficios que favorezcan a los países en desarrollo, así como al interés político de los Estados que proporcionan la ayuda.

## NOTAS AL CAPITULO VI

1. Véase: SAULL (Hebe), The Agencies of the United Nations: A Survey of Economic and Social Achievements, An Ampersand Book, London, 1967, pp. 29 - 35 y 108 - 116; NACIONES UNIDAS, Desarrollo Económico en Países Seleccionados; Planes, Programas y Organismos, dos volúmenes, Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos, Lake Success, Nueva York, 1950. UNITED NATIONS, Special Study on Economic Conditions and Development in Non-Self-Governing Territories, New York, 1952. MACIVER (Robert M.) The Nations and the United Nations, Prepared for the Carnegie Endowment for International Peace, Manhattan Publishing Company, New York, 1959, pp. 118, 120 - 121, 149, 160.
2. Véase: JUNTA DE ASISTENCIA TECNICA: NACIONES UNIDAS, El Programa Ampliado de Asistencia Técnica para el Desarrollo de los Países Insuficientemente Desarrollados, Naciones Unidas, Nueva York, Administrador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1963; HOFFMAN (Paul G.) Informe sobre el Progreso de una Cooperación Global, Reproducción de ONU-Crónica Mensual, No. 3, Vol. IV de marzo de 1967; United Nations Development Programme, Reprinted from UN MONTHLY CHRONICLE, Vol. IV, Number 2, February 1967; CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL, COMITE ASESOR SOBRE LA APLICACION DE LA CIENCIA Y LA TECNOLOGIA AL DESARROLLO, Segundo Informe, Mayo de 1965, Consejo Económico y Social, Documentos

Oficiales: 39o. Período de Sesiones, Naciones Unidas, Nueva York, 1965.

3. Véase: PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, Preinversión y Productividad, Con un Prólogo de Paul G. Hoffman, Naciones Unidas, Nueva York, Véase también las publicaciones citadas en la nota precedente ( No.2 ).
4. Véase: Acción de las Naciones Unidas en México, Centro de Información de las Naciones Unidas en México, 1967, pp. 5 - 8, y 9 - 98.
5. Véase: Los Estados Unidos y la América Latina: Conferencia del Caribe, Edición Especial de la Universidad de Puerto Rico y la Asamblea Norteamericana de la Columbia University, San Juan de Puerto Rico, 1960.
6. Véase: ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS, Alianza Para el Progreso, Documentos Oficiales Emanados de la Reunión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social a Nivel Ministerial, Celebrada en Punta del Este, Uruguay, del 5 al 17 de agosto de 1961 Unión Panamericana, Washington, D.C. , 1961.
7. Véase: AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT, Operations Report, Data as of June 30, 1965, Washington, D.C., 1965.
8. Véase: Alemania Hoy - V - Economía y Comercio Exterior, Oficina de Prensa e Información del Gobierno Federal, Berlín, 1968, pp. 45 - 47; WorldWide Documentation : Twelve Years of German Development Assistance, Druck- und Verlagshaus Heinz Möller, Bonn, 1964 ; Entwicklung und Zusammenarbeit, Beiträge der Deutschen Stiftung für Entwicklungs-

länder, 9 Jahrgang, Nr. 5 Mai, 1968; Ayuda al Desarrollo: Nuevo Enfoque de la Ayuda Alemana... Dice Wischnewski, Ministro del Desarrollo, en la revista "Alemania Internacional", Vol. 8, No. 1, Bonn, Febrero de 1968, pp. 24 - 29; La Ayuda Alemana al Desarrollo y la América Latina, Banco Germánico de la América del Sud, Hamburgo, 1963.

9. Véase: ARNOLD (H.J.P.), Aid for Developing Countries: A Comparative Study, The Bodley Head, London, 1962, pp. 70 - 86.
10. Véase: ARNOLD, ob. cit., pp. 88 y s.
11. Véase: BOYNTON (John), Aims and Means, Backgroundbooks published by The Bodley Head, London, 1964, pp. 86 - 93; ARNOLD (H. J. P.) Aid for Developing Countries, The Bodley Head, London, 1962, pp. 91 ss.

## CONCLUSIONES

- 1.- La idea formal de la justicia se ha definido siempre del mismo modo: igualdad (pura o simple, o proporcional distributiva; o lo mismo, dicho con otras palabras, atribuir a cada quien lo suyo).
- 2.- Esa idea formal de la justicia, aunque importantísima, dice muy poco; pues el meollo del problema consiste en hallar las valoraciones correctas de contenido para la determinación de equivalencia o de la proporción y armonía; o sea, para averiguar lo que deba ser considerado como suyo de cada quien.
- 3.- En cuanto a su realidad empírica, todos los seres humanos son a la vez iguales y desiguales entre sí, por lo que respecta a sus componentes biológicos y psíquicos, pues si bien todos los hombres poseen los mismos componentes somáticos y anímicos, las cualidades, de esos componentes son diversas.
- 4.- Desde el punto de vista de la filosofía moral y jurídica, todos los seres humanos son iguales en cuanto a la dignidad de la persona, y, por tanto debe haber igualdad en los derechos fundamentales o esenciales de todo individuo.
- 5.- En gran parte, el problema de la justicia consiste en averiguar: cuáles son las igualdades entre los humanos que deben ser imperativamente relevantes para el derecho; y cuáles, cuándo, de qué manera, con qué alcance, y bajo qué condiciones, son las desigualdades que deben tener repercusión en el mundo del Derecho.
- 6.- La igualdad ante el Derecho significa, por lo menos, dos cosas: que haya reglas generales que incluyan la totalidad de los seres humanos sometidos a la jurisdicción de ellas, o a categorías diferenciadas de acuerdo con principios justificados; significa, además, la igualdad formal de toda persona ante la ley.

7.- La igualdad jurídica excluye y prohíbe las discriminaciones a pretexto de desigualdades reales o supuestas, pero que deben ser irrelevantes para el Derecho.

8.- La igualdad jurídica implica, además, una igual protección de la ley para todos.

9.- La igualdad jurídica no reclama igualdad material. Igualar a los hombres todos en un mismo nivel y en una uniformidad de vida sería superlativa injusticia, y una necesidad.

10.- Pero la estimativa jurídica requiere que toda persona tenga derecho a un mínimo de condiciones que le permitan un nivel de vida adecuado, que le aseguren, así como a su familia, la salud y el bienestar, y, en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; y también tiene derecho a prestaciones de seguridad social, cuando sea víctima de situaciones adversas determinadas por la naturaleza o por desajustes sociales.

11.- La justicia demanda además igualdad de oportunidades, oportunidades parejas, o por lo menos equivalentes. Hoy por hoy, los dos medios principales para esto deben ser: a) iguales facilidades de educación en todos los órdenes, condicionada sólo por la aptitud y la dedicación; b) facilidades de financiamiento de los inventos, las mejoras, las innovaciones, etc., que lo merezcan, cuando su autor carezca de medios económicos propios para llevar a la práctica sus iniciativas.

12.- Las relaciones interhumanas pueden enfocarse desde dos puntos de vista : desde el ángulo del amor o caridad; o desde el ángulo de la justicia. El amor es superior a la justicia.

13.- Puesto que la presencia del amor no puede ser garantizada, por eso se produce el Derecho, al servicio de la justicia e inspirado por ésta.

14.- El amor da lo que es propio de uno a otra persona. En cambio, la justicia da al otro lo que debe ser suyo de éste.

15.- Hoy en día los dos tercios de los seres humanos no logran verse libres de la miseria, alcanzar la propia subsistencia, la salud, una ocupación estable, participar en mayor grado en las responsabilidades, fuera de toda opresión y al abrigo de situaciones que ofenden su dignidad de hombres; no obtienen ser más instruidos, no consiguen hacer, conocer y tener más para ser más.

16.- En el presente, la humanidad se halla dividida entre unos pocos pueblos superindustrializados, que producen y consumen el 90% de los bienes, por una parte; y, por otra parte, la mayoría de los pueblos subdesarrollados ( más de las dos terceras partes de la humanidad ) que tienen a su alcance tan sólo el 10% de los bienes.

17.- Esa deplorable situación, lejos de aliviarse, se agrava más y más cada día. A pesar de los esfuerzos de los pueblos subdesarrollados y de la ayuda que éstos reciben de organizaciones internacionales y de otros países; el contraste lacerante entre los unos y los otros se hace mayor y mayor, por varias causas: el aumento de población en los países subdesarrollados; las bajas inversiones y la escasa producción en éstos; y, por otra parte, el acelerado progreso de las naciones superdesarrolladas.

18.- Hay fundamentos y razones para la ayuda a los países subdesarrollados: fundamentos de caridad; razones de justicia; necesidad de asegurar la paz.

19.- Por importantísimos que sean los deberes estrictamente morales de caridad y amor al prójimo, estos deberes morales no constituyen la entraña del problema de la obligación, que pesa sobre los pueblos superdesarrollados y las organizaciones internacionales, de ayudar a los países subdesarrollados.

20.- Al contemplar los enormes e hirientes contrastes entre la opulencia de los países

ricos y la miseria agobiadora de los pueblos subdesarrollados, nuestra conciencia advierte que estamos en presencia de una enorme injusticia.

21.- No se trata sólo de una reacción emocional que descubre una injusticia. La presencia de esa injusticia constituye un dato objetivo, que puede y debe ser reconocido como tal, en virtud de estrictas razones, correctamente basadas.

22.- Al igual que lo que la experiencia demostró dentro de los ámbitos nacionales de que no basta con asegurar las libertades individuales y políticas, antes bien es necesario para el normal funcionamiento de éstas, que se garanticen los requisitos de justicia social, la experiencia ha demostrado que también es un deber implantar los requisitos de justicia social en las relaciones entre los pueblos opulentos y los países de aflictiva miseria.

23.- Hay razones objetivas de justicia que imponen a los países superdesarrollados el deber de ayudar a los pueblos subdesarrollados.

24.- En gran parte, la lamentable situación de los pueblos subdesarrollados se debe a que los países superdesarrollados avasallaron las otras regiones del mundo, y las explotaron en gran medida, no sólo políticamente, sino también y sobre todo en el ámbito de la economía.

25.- Después de que la mayor parte de colonias consiguieron su independencia política, la situación real de las fuerzas económicas en el mundo, la prolongada prepotencia económica de los países superindustrializados, antes metropolitanos, han determinado que aquella situación de desnivel y de explotación persista, si es que no se presente todavía más agravada.

26.- En las gentes de los pueblos subdesarrollados se ha ido despertando la conciencia

de las enormes desigualdades internacionales; y éstos se inclinan a atribuir parte de la culpa de su pobreza a las naciones superdesenvueltas; y no se conforman con permanecer en estancamiento como "países atrasados", antes bien se consideran como países subdesenvueltos que quieren desarrollarse.

27.- Por su parte, los países ricos y adelantados emplean para designar a los atrasados la misma denominación, de "subdesarrollados", con lo cual reconocen que estos pueblos tienen razón al exigir niveles más altos de vida y una participación más equitativa en las cosas buenas de la existencia y una mayor igualdad de oportunidades.

28.- El deber de justicia de ayudar a los pueblos subdesarrollados, no implica que esa obligación dependa del hecho de que las naciones opulentas hayan actuado de mala fe en el pretérito. Incluso en el caso de que se demostrara que no hubo mala fe, hoy en día las naciones opulentas y superdesenvueltas tienen el deber de reparar una situación que debe ser considerada como objetivamente injusta. Es así, porque constituye una notoria injusticia la conducta del fuerte y superdotado que se aprovecha de las flaquezas y de las deficiencias del débil y atrasado.

29.- Aunque, en la jerarquía de los valores, cabe afirmar que la justicia ocupa un lugar más alto que la paz, sin embargo, la paz constituye normalmente una de las condiciones para realizar la justicia de modo habitual y en términos generales. Pues bien, la angustiosa situación de los pueblos pobres y subdesarrollados constituye una gran amenaza contra el mantenimiento de la paz y entraña el peligro de conflagraciones y subversiones de enorme calibre, con efectos sumamente desastrosos, pues el enorme volumen de los pueblos en situación de miseria implica factores que pueden provocar la guerra.

30.- La traducción de la idea moral de la "fraternidad universal" al campo político-ju-

rídico es la idea de los deberes de recíproca solidaridad entre todos los humanos.

31.- Pero además de la solidaridad como un deber moral, político y jurídico, hay que reconocer que hoy existe de hecho una solidaridad, es decir una interdependencia recíproca entre todos los pueblos y entre todos los hombres del mundo.

32.- Sólo un plan ordenado por una autoridad internacional puede ofrecer alivios sustanciales para los problemas del subdesarrollo. Claro que, por desgracia, sería utópico pensar que ese único camino de solución --el de una autoridad internacional-- esté abierto en el presente. Avizoramos ese camino como el más eficaz y como el debido, pero, al mismo tiempo percibimos los muchos obstáculos que para esa ruta se interponen todavía en el presente, sobre todo, los mitos --todavía muy gratos y fetichistamente cultivados-- de la plena soberanía estatal y de la no intervención en los asuntos de otros pueblos. No obstante, el filósofo de la política y del Derecho, aunque no debe caer en utopía, tampoco debe cerrar la boca por timidez. Por eso, es correcto señalar la vía adecuada y justa, aun a conciencia de que ésta no está francamente abierta en el presente.

33.- En la historia de la idea de soberanía, conviene señalar los siguientes momentos:

- A) Los griegos no hablaron de soberanía; pero, en cambio, señalaron la autarquía como característica de la polis.
- B) En el Medioevo se pensó en dos dimensiones del poder político: la externa; y la interna. Por otra parte, se habló de dos potestades: la espiritual (del Papa) y la temporal (del Emperador). San Agustín justificó la autoridad del Estado. Santo Tomás concibió la comunidad política como la sociedad que abarca en su seno todas las funciones de la vida social, por

tanto, como sociedad perfecta. Bodin contribuyó a perfilar el concepto de soberanía y a dotarlo de auge. Francisco Suárez justificó que la autoridad política es necesaria por imperativo del Derecho natural, y que incluye un principio directivo y un carácter coercitivo; y dio también gran relieve al concepto formal de soberanía en tanto que grado superior de la potestad legislativa.

- C) La idea del contrato político, ya desenvuelta por Santo Tomás, fue reelaborada por los romanistas --por los glosadores y comentaristas--, algunos de los cuales interpretaron el contrato político como una enajenación definitiva del poder; mientras que otros lo consideraron tan sólo como un mandato revocable en cualquier momento. Occam y Marsilio de Padua acentuaron filosóficamente esta segunda interpretación. Francisco Suárez además introdujo la novedad de duplicar el contrato : antes del pacto político, la suma de los individuos se convierte en una comunidad con personalidad jurídica por virtud de un contrato de asociación. Una doctrina similar fue sostenida por Althusio. Hobbes volvió a la teoría de un solo contrato, a la vez de asociación y político, creador de un régimen absolutista. Pufendorf introdujo un nuevo contrato, entre el social y el político : el pacto en que la comunidad conviene la forma de constitución política. Locke procedió a la racionalización de contrato, admitiendo para éste un solo contenido (los individuos se asocian fundando una autoridad que tutele y organice sus derechos, naturales, a cuyo fin le ceden aquella parte de éstos que es necesaria para la estructura y subsis-

tencia de la comunidad.

- D) La doctrina política contractualista obtiene su pleno grado de madurez en la obra de Rousseau, quien concibe el contrato no como un acontecimiento histórico, antes bien como una idea racional, que funciona a modo de criterio regulador para determinar la justicia de un régimen, y en tanto que expresión de la voluntad, general, es decir, de una voluntad no empírica o real, sino una voluntad racional, no arbitraria, no determinada por deseos subjetivos e individuales, sino por principios objetivos y universales.
- E) Según Hobbes, la soberanía es el atributo del poder estatal absoluto, y, al mismo tiempo, la fuente única de Derecho. Para Rousseau, la soberanía es la manifestación compulsiva de la voluntad general. Ahora bien, hay que distinguir entre voluntad general ( idea de una voluntad puramente racional ) y el hecho empírico de la voluntad unánime o de la voluntad mayoritaria de los ciudadanos. Esa voluntad empírica, unánime o mayoritaria, no entraña una garantía plena de acierto, pero sí la probabilidad de un acercamiento relativamente satisfactorio a las consecuencias de la voluntad general.
- F) Los románticos alemanes y Hegel divinizaron hasta el máximo extremo al Estado, y, por tanto, llevaron a un frenético paroxismo la idea de la soberanía nacional.
- G) Según Kelsen, la soberanía pertenece a la totalidad del orden jurídico unitario. La llamada voluntad del Estado consiste en un punto central y común de imputación o atribución, según lo determinado por el Dere-

cho. El orden jurídico internacional, las relaciones de éste con el orden jurídico nacional, y también las relaciones entre los diversos órdenes nacionales, pueden ser concebidas desde el punto de vista de dos hipótesis: primado o primacía del orden jurídico estatal particular; o primado o primacía del orden jurídico internacional. Cualquiera de estas dos hipótesis sirve para construir la teoría del orden jurídico, desde el punto de vista técnico-jurídico. La decisión en favor de la una o de la otra no nos la puede dar la "teoría pura del Derecho", sino tan sólo una concepción filosófica-ética. Kelsen, él personalmente, prefiere la hipótesis del primado del orden jurídico internacional, desde el punto de vista ético, y, además, porque sirve para explicar jurídicamente la continuidad del Estado a través de la revolución.

H) Según Heller, soberana es aquella comunidad organizada, que constituye la instancia decisoria universal y suprema de aplicación de las normas de la conducta externa de sus miembros. Pero hay principios jurídicos fundamentales ( de índole ética ) que mantienen la unidad de contenido del Derecho nacional y del internacional. El Estado soberano debe respetar los valores humanos, es decir los principios ético-jurídicos fundamentales.

34.- La persistencia del principio de la plena soberanía estatal impide llegar a la elaboración de un orden jurídico internacional, dotado de un aparato coercitivo para la eficaz ejecución del mismo.

35.- De hecho vivimos en un mundo, tan interdependiente en todas sus partes, que podríamos llamarlo unitario. Por eso, tender a la elaboración de un orden internacional

eficaz no es tan sólo un ideal justificado, sino que además es una perentoria necesidad. Ciertamente que tal necesidad no puede ser colmada pronto; pero hay el deber de señalar la meta, aunque el logro de ésta no pueda conseguirse por ahora.

36.- Hoy en día debe considerarse como una de las más importantes tareas de la ciencia política el estudio y el análisis de las relaciones internacionales.

37.- Se han producido diversos ensayos de sociología del subdesarrollo, ofreciendo cada uno de ellos respectivamente criterios diversos (aunque no incompatibles, antes bien, recíprocamente completables) para definir el subdesarrollo. Por ejemplo, hay subdesarrollo, cuando el ingreso anual por habitante es inferior a 500 dólares; o cuando el volumen de las labores agrícolas excede considerablemente el de los procesos industriales; o cuando el acervo de capital disponible es insuficiente para dar ocupación a la totalidad de la fuerza de trabajo existente; o cuando hay condiciones para disfrutar de un bienestar económico mayor del que efectivamente se goza; o cuando la alimentación proporciona menos de 2500 calorías diarias y hay insuficiencia en la atención médica, en la educación, y hay alto índice de mortalidad, etc.

38.- Hay una gran variedad en cuanto al diagnóstico, pronóstico y propuestas de terapéutica del subdesarrollo. Hay enfoques inspirados en pasiones políticas en grado de virulento fanatismo, pero que deben ser registrados en tanto que datos, con los que hay que contar.

39.- Se han dado algunas posiciones extremistas, que unilateralmente consideran el subdesarrollo como efecto del capitalismo imperialista (Lenin, Trotsky, Mao).

40.- Hay otras interpretaciones también de raíz marxista (aunque no dogmáticas) del subdesarrollo -especialmente en la América Latina-, tales como la doctrina de Cel-

so Furtado; la interpretación de Pablo González Casanova; etc.

41.- Otras interpretaciones del subdesarrollo de Iberoamérica, atribuyen éste a la acción de las oligarquías privilegiadas internas ( coaliciones de latifundistas, gentes opulentas conservadoras, militares, obispos tradicionalistas, etc.). Así, los puntos de vista de Krehm, del sacerdote guerrillero colombiano Camilo Torres, de Germán Arciniegas, etc.

42.- Merece especial atención la interpretación del brasileño Florestán Fernandes sobre la sociedad de clases y el subdesarrollo.

43.- El desarrollo es no sólo un deber, sino que además hoy es posible, por virtud de los fabulosos progresos tecnológicos; y lo será todavía más, por anchas vías, en un próximo futuro, si se consigue instituir estructuras sociales congruentes con los avances técnicos.

44.- Para que pueda efectuarse el desarrollo, es necesario que los pueblos sean regidos por gobiernos que merezcan su confianza y que sirvan al bienestar general; y, además, es preciso evolucionar hacia una estructura mundial de la comunidad humana.

45.- Dificultan el desarrollo algunos prejuicios políticos, tales como los siguientes: para llevar a cabo el desarrollo no se puede permitir una oposición organizada, ni debates, ni división de partidos, ni conflictos internos; a un pueblo ignorante no debe permitírsele opinar demasiado sobre la planificación nacional; una población pobre debe ser impulsada a la acción y el sacrificio, lo cual requiere no permitir el libre disentimiento; sólo un gobierno autoritario puede definir con claridad las metas; todos deben trabajar para el gobierno; no se debe malgastar recursos en una competencia inconveniente; etc.

46.- Todos esos prejuicios pueden ser destruidos mediante razonamientos bien fundados.

47.- Proceder al desarrollo integral de Iberoamérica es una perentoria urgencia. Así ha sido reconocido por los más eminentes científicos sociales, no sólo de nuestros países

latinoamericanos, sino también alemanes, estadounidenses, británicos, etc.

48.- Eventualmente pueden producirse en apariencia conflictos entre técnica y espíritu. Pero eso no debe suceder; porque la técnica es una hija del espíritu y ella debe servir a los valores humanos supremos ( los éticos ).

49.- En nuestro tiempo, por los fantásticos avances de la técnica, hay una superabundancia de medios; pero, en cambio, sufrimos de una crisis sobre la conciencia de cuáles deban ser los fines.

50.- Iberoamérica está europeizada sólo a medias. Muchas de las naciones latinoamericanas, en sus zonas urbanas, están desarrolladas, mientras que en los ámbitos rurales sufren todavía subdesarrollo.

51.- Las Naciones Unidas, con fundamento en la Carta Fundacional y en una serie de sucesivos acuerdos cada vez en mayor número y con más largo alcance, ponen en práctica un conjunto de variados y eficaces programas para el desarrollo y prestan ayuda técnica, muy diversificada, a un gran número de países, entre ellos a México.

52.- En la conferencia del Caribe celebrada en 1960 en San Juan de Puerto Rico se señalaron los problemas del subdesarrollo en Iberoamérica y se esbozaron rutas para el desenvolvimiento de esta zona del mundo.

53.- En la Reunión extraordinaria, en Punta del Este ( Uruguay ) de agosto de 1961, del Consejo Interamericano Económico y Social de la Organización de los Estados Americanos, se sentaron las bases de la llamada "Alianza para el Progreso". El pensamiento esencial de ésta es el de que, para promover el desarrollo de los países de la América Latina es necesaria no tan sólo una ayuda económica, financiera y técnica, sino también que se proceda, de la manera más rápida posible, a modificar las viejas y caducas estructuras sociales de muchas de esas naciones.

54.- Los Estados Unidos de Norteamérica ponen en práctica múltiples programas de ayuda económica, financiera y técnica, mediante su Agencia para el Desarrollo Internacional.

55.- La República Federal de Alemania ha desenvuelto y sigue desenvolviendo múltiples modalidades de ayuda económica, financiera y técnica a los pueblos en desarrollo.

56.- También el Gobierno del Reino Unido presta asistencia económica y ayuda técnica a los países subdesarrollados, principalmente, pero no de modo exclusivo, a los que pertenecen a la Comunidad de Naciones Británicas,

57.- Francia suministra préstamos públicos y privados a múltiples países subdesarrollados, principalmente a aquellos que guardan con Francia especiales vínculos.

58.- Los estados comunistas, sobre todo a partir de 1955 han dado ayuda económica y técnica a algunos países del Cercano Oriente, de Africa, de Asia, y a Cuba.