crítica de la operación de la mal llamada "seguridad colectiva" en América, a la vez que una explicación de la falla fundamental del sistema. Este capítulo por sí solo representa un estudio sintético pero razonablemente completo de la puesta en práctica de ese complejo instrumento que es el tratado de Asistencia Recíproca de 1947. Muestra el autor cómo se torturó al TIAR hasta convertirlo en un dispositivo de defensa política, para lo cual no estuvo nunca pensado. De ese sucinto análisis puede desprenderse la consecuencia de que el afán de preservar un *status quo* pudo lastimar el sano desarrollo de las demás instituciones del sistema interamericano.

Pudiera estimarse al capítulo 8 (pp. 265-302) como de mero relleno. En efecto, el examen que hace ahí el autor de los otros aspectos de la cooperación interamericana al través de la OEA en los terrenos sociales, culturales y económicos, es demasiado superficial e intrascendente, y bien podría la obra haberse pasado sin ello.

Por contra, la parte de conclusiones, intitulada "Logros y Perspectivas" es digna de loa. Es al mismo tiempo una recapitulación y una exposición competente y realista del estado de decaimiento en que se encuentra el sistema regional. La crítica que hace ahí es penetrante y acertada, sobre todo, en el punto de que el orden interamericano ha servido más a los intereses de Estados Unidos que a los de cualquier país latinoamericano. Las propuestas para robustecer a la OEA y detener ese desfallecimiento las mira como tibios intentos, dependientes siempre de la benevolencia de esa poderosa nación, lo cual, como se comprobó después, hace abrigar serias dudas sobre la eficacia de las reformas de Buenos Aires de 1964. En última instancia, dice ahí, el "sistema interamericano no constituye un grupo natural, sino primordialmente una creación de la política exterior norteamericana", lo cual explica todas sus deficiencias.

Trátase en suma de una obra dispareja, y sin embargo, dotada de crestas luminosas y poseedora de una cierta atracción. Quizá le falta consistencia en el método, en la técnica, y tal vez pudiera estimarse algo desarticulada, pero suple bien esto con no pocos aciertos, tal como el comentario sobre la aplicación del Tratado de Asistencia Recíproca de 1947, y el enjuiciamiento de la situación de las relaciones de Estados Unidos con la América Latina en la hora presente. Esto sólo basta para poner el libro al abrigo de la deturpación. Y aún con los defectos que un tanto severamente le estamos asignando aquí, la obra puede considerarse uno de los mejores ensayos en existencia sobre esta única asociación regional de Estados, pues aunque no le da entero contorno y perspectiva al sistema interamericano, sí contribuye a esclarecer muchos de sus recovecos.

CÉSAR SEPÚLVEDA

FAYE CARROLL, *South West Africa and the United Nations*, Lexington, Ky., University of Kentucky Press, 1967, 123 pp., Dls. 5.00.

Desde su fundación en 1945, las Naciones Unidas se han ocupado, con perturbadora regularidad, del problema del África Sudoccidental. En los últimos veinte años se ha publicado una gran cantidad de mate-

rial, fragmentado y complejo, sobre el tema. Lo que hasta ahora había faltado era un estudio comprensivo, aunque no demasiado detallado, del desarrollo principal del problema, y de su discusión en las Naciones Unidas, que proporcionara un conciso marco de referencia y situara los problemas fundamentales en su perspectiva adecuada. El libro de Carroll constituye tal estudio. Consta de 113 páginas, y se divide en ocho capítulos temáticos que reflejan también el desarrollo cronológico del dilema del África Sudoccidental. Se inicia con una introducción explicativa, en que se describe como un anacronismo político la situación existente en el sur de África a principios del siglo actual, y aun en nuestros días. Como señala la autora, el conflicto *social* básico en el sur de África era una rivalidad racial entre holandeses, alemanes e ingleses. Con el transcurso del tiempo, y debido a circunstancias que no estaban totalmente bajo el control de la población africana blanca, esta rivalidad se ha modificado en forma lenta, pero persistente, y ahora aparece como un fiero enfrentamiento entre los europeos blancos y los no europeos negros, aun cuando desde el punto de vista de la nacionalidad geográfica debe considerarse a todos ellos como africanos. En consecuencia, se ha presentado una situación en que —por lo menos en el sur de África— la minoría blanca todavía domina a la mayoría negra. Al relacionarse con el África Sudoccidental, esta transformación socio-económica, y sus implicaciones políticas, han contribuido sustancialmente a la intensificación del dilema del África Sudoccidental.

Desde fines del siglo pasado, se han cometido muchos errores en la administración del África Sudoccidental, y tal vez muchos de ellos nunca se remediarán. Cuando al principio era una colonia alemana, el gobierno imperial alemán no se preocupó por elevar el *status* de la educación general de su colonia, considerado ahora como uno de los requisitos previos fundamentales para un desarrollo político y administrativo eficiente. Esta situación no cambió cuando el África Sudoccidental se convirtió en un mandato de la Liga de las Naciones, después de la primera Guerra Mundial, y se la puso bajo la administración del gobierno sudafricano. Como señala acertadamente la autora, Sudáfrica y el África Sudoccidental se han asociado tan íntimamente en los últimos cuarenta y cinco años de administración sudafricana, que desde el punto de vista de Sudáfrica sería ahora difícil distinguir, en el África Sudoccidental, entre los rasgos de la vida diaria típicamente sudafricanos y los del África Sudoccidental. Precisamente de esta situación, en que se presenta todo el problema del África Sudoccidental cada año en las Naciones Unidas, surge la creciente vehemencia e impaciencia.

La autora sigue su esquema cronológico-temático con notable consistencia. A la introducción del tema sigue un examen del mandato internacional en la Liga de las Naciones. Y al igual que otros autores anteriores, llega a la conclusión —ahora generalmente aceptada— de que el mandato era ciertamente vago, pero que ello no se debía tanto a una falta de cuidado como a una “falta de acuerdo entre las partes involucradas”. El mandato que se concedió a Sudáfrica sobre el África Sudoccidental —a pesar de los esfuerzos de aquella por lograr que la Conferencia de Paz de París acordara en 1919 la anexión del África Sudoccidental a Sudáfrica— produjo exactamente esa clase de adminis-

tración del África Sudoccidental, como una "parte integral" (p. 25) de Sudáfrica. Esta sección, relativa a la historia del África Sudoccidental, se complementa con una útil explicación general del sistema del mandato de la liga, y sus subdivisiones e implicaciones para los países administrados.

Todo el problema del África Sudoccidental se complicó infinitamente más después de la segunda Guerra Mundial, cuando las Naciones Unidas "reemplazaron" a la extinta Liga de las Naciones, y por un espacio considerable de tiempo prevaleció la incertidumbre en cuanto a si las obligaciones asumidas bajo el sistema de la Liga continuaban sin cambio, si deberían ser modificadas, o totalmente reformuladas para que correspondieran a la nueva situación internacional. En la presentación que la autora hace del desarrollo del problema del África Sudoccidental, posterior a la segunda Guerra Mundial, resultan muy importantes sus reflexiones sobre la situación internacional en general, y sobre la composición de la comunidad mundial, tal como está representada en las Naciones Unidas. Específicamente, mientras que la Liga estaba compuesta por naciones de población mayoritaria blanca, las Naciones Unidas no lo están; de hecho, el bloque de países afro-asiáticos y árabes casi supera ahora al de los países que tradicionalmente determinan la política internacional, o sean los europeos y norteamericanos.

Es difícil que haya un órgano, agencia, o conferencia internacional de las Naciones Unidas, que aún no se haya ocupado del dilema del África Sudoccidental. Todos han criticado la política del *apartheid* de Sudáfrica, y han convertido básicamente el problema socio-político del África Sudoccidental —según aparecía a principios del siglo— en una cuestión de jurisdicción, en que las Naciones Unidas y Sudáfrica han tomado posiciones diametralmente opuestas. Mientras que las Naciones Unidas insistieron originalmente —sin éxito— en que Sudáfrica presentara un acuerdo de fideicomiso sobre el África Sudoccidental, y posteriormente continuó elaborando esquemas para persuadir a Sudáfrica de que abandonara la administración del África Sudoccidental, Sudáfrica rechazó la jurisdicción y la supervisión de las Naciones Unidas sobre su administración del área en mandato, y continuó administrando el África Sudoccidental como parte integrante de Sudáfrica. La Corte Internacional de Justicia, a quien se pidieron varias opiniones de asesoría, debilitó los argumentos de las Naciones Unidas al sostener que Sudáfrica no estaba legalmente obligada, sino sólo moralmente, a presentar informes sobre el territorio a las Naciones Unidas. Por supuesto, Sudáfrica nunca ha obedecido.

Es evidente que al correr de los años la situación ha derivado hacia un estancamiento muy frustrante entre dos opiniones irreconciliables. El dilema no se ha aproximado a una solución, ante el fracaso de la transacción intentada por la Asamblea General, por un Comité para el África Sudoccidental especialmente formado y por otros organismos (se dedica un capítulo entero a este aspecto). Tampoco ha tenido efecto la moción de seguir una política más dura (otro capítulo).

En consecuencia, ¿cuáles son las perspectivas para el África Sudoccidental? La autora es optimista. Sostiene que "aun cuando el problema del África Sudoccidental tiene una solución legal, no se resolverá sobre

la base de legalismos. Los factores que motivan la disputa son políticos y raciales, y el caso debe resolverse sobre tales bases. . . En última instancia, el *apartheid* desaparecerá". La última oración del libro presenta todo el dilema del África Sudoccidental: "Si las Naciones Unidas pueden constituir una fuerza que guíe hacia el cambio pacífico en el África Sudoccidental, es algo que todavía está por verse."

Independientemente de que se esté o no de acuerdo con las conclusiones optimistas de la autora, el estudio constituye una introducción sumamente útil al complejo tema del África Sudoccidental. No sólo es preciso en su argumentación, bien documentado, con un índice analítico adecuado, sino que su lectura resulta un placer.

ELISABETH ESSER BRAUN

SMITH SIMPSON, *Anatomy of the State Department*, Houghton Mifflin Company, Boston, Massachusetts, 1967, 285 pp.

Escribir una "anatomía" de una organización está de moda. A pesar del título muy claro en términos biológicos, el lector no sabe con seguridad si está examinando la estructura ósea de la materia, por decirlo así, o su formación exterior.

El autor de este libro es, según las notas biográficas del editor, una persona enterada. El señor Simpson hace observaciones nacidas de años de experiencia personal y de lectura en el campo de la formulación de la política exterior de Estados Unidos. Empieza el autor por recordar la tradición de la política exterior de Estados Unidos. Nos narra cómo ésta se inició como una extensión de la política interna e ilustra su punto con el caso de las negociaciones para la compra de Luisiana. Después de señalar otra relevante característica de esta tradición de la política exterior norteamericana, la gran importancia concedida desde el principio a la comunicación diplomática escrita, el autor empieza la descripción de las realidades actuales del Departamento de Estado.

¡Y qué triste es la descripción! La Ley Rogers de 1924 que fusionó los servicios diplomático y consular, y las recomendaciones del Comité Wriston de 1954 que resultaron en la combinación del personal del servicio civil y del Servicio Exterior dentro del Departamento, aparentemente tuvieron poco efecto para remediar la utilización ineficaz del personal actual. Aunque tradicionalmente el Departamento se considera como el único formulador, coordinador, y ejecutor de política exterior, no hay tal base constitucional. Según la Constitución se menciona solamente al Presidente como ejecutor de la política exterior. Sin embargo, el Departamento se vio obligado a absorber parte de estas responsabilidades después de la segunda Guerra Mundial. La multiplicación de pactos de seguridad y tratados de defensa ha llevado a una mayor participación de otras agencias gubernamentales en la política exterior del país. El Departamento, sin embargo, sigue opinando que los recién llegados son competidores e intrusos. Aún adentro del Departamento existen celos profesionales porque los diplomáticos consideran al personal administrativo como mozos, invasores de un campo especializado.

Teóricamente el Secretario de Estado, siempre considerado en primer rango entre los demás miembros del gabinete, puede modernizar