

Núm. 519.

Fol: C. E. S.

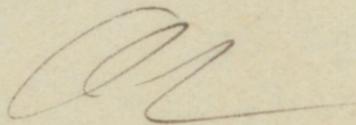
México, D.F. a 23 de junio de 1943.

Sr. Dr. Manuel Pedroso
Amazonas, 84.
Ciudad.

Mi querido amigo Manolo:-

He aquí el plan de nuestro primer seminario del Centro de Estudios Sociales. Le invitamos a que se ocupe especialmente del punto relativo a la prevención de la guerra. Los detalles, fecha, carácter del seminario, etc., los puede usted aclarar y precisar directamente con José Medina Echavarría. Díganos que acepta. Gracias.

Un abrazo,



Alfonso Reyes.

Nota: se incluyó programa Seminario.

El Colegio de México

Pánuco, 63

Eric. 28-68-61 Mex. L-47-61

Facs: C. E. J.

~~El Presidente~~

México D. F. 24 junio 1943.

H. Lic. Alfonso Reyes.
Presidente de "El Colegio de México."

Mi querido Alfonso:

Recibo su carta con el plan del primer
Seminar del Centro de Estudios Sociales, en
el que se me asigna el tema de prevención
de la guerra. Se expresan la atención y
acepto muy complacido.

Cordialmente

M. Pedraza

Fy. C. E. J.

México, D.F. a 10 de julio de 1943

Sr. Don Manuel Pedroso
Ciudad

542

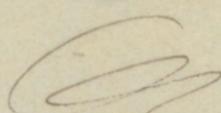
Muy estimado señor y amigo:

Adjuntos tengo el gusto de enviar a usted el folleto descriptivo del Centro de "studios Sociles y el folleto programa del Seminario sobre la guerra donde encontrará usted ya noticias de su ponencia.

Muy atentamente le ruego que con tiempo nos comunique cualquier duda que se le ofrezca para estar seguros de la exactitud de las fechas y la marcha regular del conjunto.

Como usted sabe, deseamos invitar solamente a personas muy escogidas y selectas, capaces de aportar sus luces personales sobre las cuestiones discutidas por su reconocida competencia de especialistas, prescindiendo completamente de invitaciones meramente sociales. Tenga usted la fineza de indicarnos dos o tres nombres, para que nos apresuremos a hacer las invitaciones del caso.

Muy agradecido, quedo de usted cordial amigo y atento seguro servidor


Alfonso Reyes.

Asistente a la primera sesión, profesores del Centro de Estudios Sociales.

Núm. 630.

Prof. Herrero en propia mano
y de palabra.

México, D.F. a 29 de julio de 1943.

Exp. C. E. S.

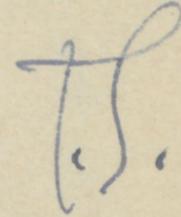
Sr. Dr. Manuel Pedroso
Amazonas, 841
Ciudad.

Mi querido don Manuel:

Le acompaño a usted unas galeradas de imprenta que contienen parte de la ponencia de Medina Echavarría sobre los problemas generales del Seminario de la Guerra, ponencia que habrá de discutirse en la primera sesión. Por entrega inmediata también, espero poder enviarle el sábado algunas galeradas más. Lo que aun le quede a Medina por escribir será ya expuesto de palabra.

El Lic. Cosío antes de marcharse, y al dejarme encargado de despachar los asuntos pendientes del Seminario, me encargó que les pidiese a ustedes, los profesores del Centro de Estudios Sociales, que asistiesen todo lo que fuera posible a las sesiones del Seminario de la Guerra, y que esperaba que viniesen preparados sobre las ponencias en discusión para prever el caso lamentable de que los invitados a participar en las discusiones no tuvieran nada que decir.

Lo saluda con el afecto de siempre y es muy suyo



Francisco Giner de los Ríos.

Exp: C. E. J.

Núm. 677.

México, D.F. a 9 de agosto de 1943.

Dr. Manuel Pedroso
Amazonas, 84.
Ciudad.

Estimado y fino amigo:-

Para hacer más breve la exposición oral del ponente en las sesiones del Seminario de la Guerra, y para que la discusión ulterior pueda cobrar una mayor amplitud, hemos acordado repartir con la antelación suficiente entre los participantes en dichas sesiones unas galeras de imprenta con el texto de la ponencia que haya de discutirse. Ya habrá recibido usted en su oportunidad las que contenían parte de la del Dr. Medina Echavarría sobre los problemas generales de la guerra. La premura del tiempo nos impidió repartirla en su integridad, como hubiera sido nuestro deseo. Esta semana recibirá usted el texto de la ponencia del General Sánchez Hernández que habrá de discutirse el martes 17 del actual.

Suplicamos a usted muy encarecidamente el favor de entregarnos con 15 días de anticipación el texto escrito a máquina de su ponencia sobre "La prevención de la guerra" que se discutirá el 2 de noviembre para poder repartirla oportunamente.

Dando a usted las gracias de antemano por la atención que nos preste, lo saluda afectuosamente su amigo y s.s.

Alfonso Reyes.

Correograma

M. Pedrero

Exp: C. E. S.

Mi querido don Manuel:

Le he llamado a usted varias veces en el día de hoy y no he tenido la fortuna de encontrarlo. El Lic. Cosío Villagas había decidido, en vista de su petición de una taquígrafa para dictarle la ponencia, que fuera a su casa mañana la Srita. Águeda Fernández. Le ruego a usted que me diga mañana en la mañana temprano si el estado de su trabajo requiere ya la presencia de la Srita. Águeda. No es necesario que le insista a usted en la urgencia que tenemos de su original antes del miércoles de la semana que viene. Si no, va a ser materialmente imposible repartirla a tiempo y la marcha normal del Seminario se va a interrumpir por primera vez. Le agradeceré muchísimo la atención que nos preste. Siempre muy suyo

Fco. Giner de los Ríos.

22-X-1943.

Exp: C. F. J.

México, D.F. a 27 de octubre de 1943.

Dr. Manuel Pedroso
Amazonas, 84.
C I U D A D.

Querido Pedroso:-

He sabido con gran pena que no nos ha entregado usted todavía el texto de su ponencia para la sesión de nuestro Seminario de Guerra próxima, es decir el día 2 de noviembre. Asimismo me han dicho que se proponía usted hacer solo una exposición verbal y que aun planeaba usted insinuar un método novedoso de ser usted quien interrogara a los concurrentes al Seminario.

No me cabe la menor duda que tendrá usted muy buenas razones y muy fundadas para pensar que son estos mejores métodos que los que habíamos seguido hasta ahora en nuestro Seminario. Por desgracia a usted le consta que hemos seguido el procedimiento de poner con la máxima anticipación posible en manos de los concurrentes al Seminario un texto escrito pensando que eso les permite una lectura más cuidadosa y ordenada y, lo que es todavía más importante, preparar sus preguntas y objeciones, lo cual evidentemente encauza de un modo eficaz la discusión. Por otra parte nuestro interés en contar con un texto escrito que imprimimos después se funda también en que el círculo de personas a quienes llega nuestro trabajo no se limita a las 30 o 40 que asisten en persona a las sesiones del Seminario sino a todas aquellas que quieran y puedan adquirir las publicaciones. En fin, nos parece un mejor testimonio de la buena fe y de la seriedad con que El Colegio emprende esta tarea el testimonio escrito. En todo caso este es el procedimiento que hemos adoptado. Se ha respetado en siete sesiones y sería una verdadera pena que en las dos únicas que nos faltan para concluir el Seminario variásemos de procedimiento, destruyendo sin justificación posible lo hecho hasta ahora.

En estas condiciones y puesto que debemos partir ya del hecho de que no nos ha sido entregado con tiempo para imprimir el texto de la primera ponencia, quisiéramos proponerle a usted hacer de las dos sesiones que le habíamos encomendado una sola, la cual naturalmente tendría lugar el martes 16 de noviembre. Pero esto necesariamente sujeto a que usted nos entregara un texto para impresión, es decir enteramente listo, no más tarde del lunes 8 de noviembre.

Si usted, por cualquier circunstancia, no tuviera la

completa certeza de poderlo hacer así, yo le agradecería muchísimo se sirviera decírmelo con franqueza, pues creemos tener la obligación de avisar, a las personas a quienes invitamos con mucha anticipación para presidir y asistir especialmente a estas dos sesiones, cualquier modificación que haya en nuestro programa.

Suyo, amigo,

Daniel Cosío Villegas.

México, D.F. 27 Octubre 1943

Lic. Daniel Cosío Villegas
Colegio de México.

Querido Cosío.-

Cuando me hallaba tranquilo, preparando, con toda intensidad, mi Ponencia para el Seminario de la Guerra, llega su carta que perturba e interrumpe esa activa disposición de espíritu.

Dudo del acierto, que, acaso por informaciones equivocadas, tuvo usted al escribirla:

Primero: Porque la solución que usted propone fué la misma propuesta por mí y la rechazada, alegando, apesar de ser el día 2 día de Difuntos, que el Seminario no podía aplazarse.

Segundo: Porque la indicación del informe oral me fué hecha por Medina, con el mejor deseo y atención, dejando para el tercer Martes el presentar la Ponencia por escrito.

Tercero: Porque ha hecho usted caso de habladurías, mal reportadas, sobre mi "novedosa proposición de ser yo el que interrogara, etca." y de introducir métodos extravagantes en el Seminario.

Cuarto: Porque ese temor revela una desconsideración hacia mi buen juicio, como si fuera esta, en mi vida profesoral, la primera discusión académica a que asistiera, aparte de otras reuniones internacionales, y por tanto ignorara las más elementales normas de conducta y procedimientos a observar.

Su carta podría estar en su punto dirigida a un empleado suyo, pero no a quién pone, tanto en el Seminario del Centro de Estudios Sociales, como en este colectivo sobre la Guerra, todo el entusiasmo desinteresado de la creación espiritual. Por otra parte usted puede suponer que el retraso, que lamento, en la redacción de la Ponencia arranca de la prórroga, por falta de aviones, a consecuencia del ciclón, en la Habana. Y yo creía que, por encima de consideraciones burocráticas, usted sabría apreciar el deber inexcusable, del que yo

soy el único juez, de mi asistencia a la Reunión de Profesores españoles en la Habana.

Me pregunta usted si podría tener el texto de la Ponencia listo para el día 8 y con toda franqueza le respondo, que no hasta el día 10, pues queda, como la experiencia en otras ocasiones lo ha demostrado, margen de tiempo suficiente. Ahora si la condición supone el que cuentan ustedes, en la alternativa, con otras personas para suplir mi deficiencia sin que el curso del Seminario se perturbe no vale la pena mi esfuerzo. En ese caso estoy a la disposición de usted, lo mismo por lo que respecta al Seminario de la Guerra, como al Centro de Estudios Sociales, como a la dirección - tan nominal! - de la Biblioteca política.

Que difícil, querido Cosío, es guardar la cordialidad con usted! Siempre fué mi empeño sincero el mantenerla. Créamelo.

Pero con el afecto de siempre se despide de usted con un cordial apretón de manos su buen amigo

Pedro

México, D.F. a 29 de octubre de 1943.

Exp: C. E. J.

xxxxxxx

Dr. Manuel Pedroso
Amazonas, 84.
Ciudad.

Querido Pedroso:

Su larga carta de hoy.

Me perdonará usted si no hago referencia alguna a los muchos puntos de ella, excepto al único que le interesa al Colegio y, en consonancia, a mí; a saber: la posibilidad de que contemos con el texto escrito de su ponencia para el Seminario de Guerra. Usted nos ofrece entregarla el día 10 y nos consideramos satisfechos.

Ya avisamos a nuestros invitados que la sesión del martes próximo se suspende y que todo el tema se expondrá el 16 de noviembre.

Suyo,

Daniel Cosío Villegas.

Martes, 16 de noviembre de 1943

LA PREVENCIÓN DE LA GUERRA

por

MANUEL PEDROSO

I. INTRODUCCIÓN

1) *Limitación del tema*

Un estudio sobre los medios de prevenir la guerra supondría un estudio de las causas de la guerra. "La paz hoy es función de muchas cosas —dice Harold Laski (*Excelsior*, 5 de noviembre de 1943)—: Monedas, tarifas, leyes de inmigración y del trabajo, poder adquisitivo de la comunidad, paro obrero y desempleo profesional." ¡Y otras muchas más! El ágil escritor sólo apunta aquí a la necesidad de una reorientación de la política económica de la postguerra, si la paz no ha de convertirse en ficción. Pues el problema de la paz depende de cómo se eliminan "las condiciones económicas, políticas y culturales que causan la guerra". Y eliminar condiciones históricas no es teoría liviana.

En estas circunstancias el programa de remedios para prevenir la guerra tomaría trazas de gigantesca utopía. Las soluciones concretas, con la finura del arte político, tendrán que perfilarlas los especialistas en las horas trágicas de la postguerra, en que los vitales factores irracionales de la Historia les pongan en pie los problemas. Y si aludo a Ponencias anteriores, desde la de orientación general, como a otras especiales, no lo hago como disculpa para limitar mi tema. Más bien me impongo esta limitación para ajustarme a mis conocimientos y para escapar a la utopía, pues considero más útil referirme a realidades concretas del mundo actual y proyectarlas en el futuro. Estas realidades ofrecen el marco dentro del cual, y supeditadas al cual, las distintas técnicas han de acreditar su eficacia. La organización de la colectividad es un problema propio, con características y técnicas muy definidas. Esta organización puede neutralizar múltiples causas de guerra, que hoy, libres, ejercen su perturbadora influencia y que, subordinadas a un sistema político e institucional, quedarían, en el margen de lo posible, neutralizadas. Es decir, que, afirmando la primacía del factor político y jurídico-institucional sobre el económico, me limito a abordar el problema primordial para la prevención de la guerra. Me refiero al problema de la organización internacional.

2) *El mundo sin guerras*

Ningún plan de organización internacional puede especular con la eliminación absoluta de la guerra, como ningún orden estatal, que en ese caso sería superfluo, puede suprimir la violencia interna en sus múltiples manifestaciones. La *Pax Romana*, frente a la cual no se alzaban esas soberanías que hoy, con notorio error, se consideran como causas de guerra, se vio implicada en frecuentes empresas bélicas en la tarea de unificar el mundo, que luego, en la variedad de las naciones desintegrado, preparó, para bien de la cultura, la comunidad internacional. En la literatura antigua resuena la trágica invocación de San Agustín en interés de la paz, que es *ordinata concordia*: "Así hubiera en el mundo muchos reinos de naciones diferentes" (*Cív. Dei*, xv, 13).

El factor de heterogeneidad social es el supuesto de toda organización y hace posible la Historia, pues no cabe racionalizar o legalizar de una manera exhaustiva la vida. Las grandes guerras, como la actual, y la de los Treinta Años y las napoleónicas, han sido guerras de ideologías. Contra esas grandes explosiones de ideologías polarizadas, producto de los múltiples factores de la heterogeneidad social, no hay organización internacional posible. Rota la concordia, la comunidad se despedaza. Toda organización social se funda en el reconocimiento tácito de ciertos principios ético-jurídicos en armonía con los intereses de las entidades que organiza. Cuando faltan esos supuestos no puede mantenerse la organización tradicional, ni inventarse otra nueva en contradicción con la existente. Esta circunstancia ha de tenerse muy presente en los planes para prevenir la guerra. Por ser el hombre *homo utopicus* no son posibles las utopías.

3) *Los pueblos que aman la paz*

Como unidad de acción se alude, en ciertos y recientes acuerdos diplomáticos, a los pueblos que "aman la paz". Pero los mismos pueblos que hoy aman la paz pueden mañana dejar de amarla, o "amarla" de otro modo. Conviene, pues, construir la paz sobre supuestos menos sentimentales. El desarme moral, la acción educativa en la escuela, la corrección de los manuales de historia, la armonía entre las internacionales financieras, la fraternidad proletaria, la universalidad del catolicismo y las más ingenuas propagandas pacifistas, pueden constituir valiosas aportaciones a la obra de la paz. Y desde luego, frente a ellas, sirven para discriminar otras ideologías tipificadas como agresoras. Y aquí surgiría el problema del derecho a la existencia de estas ideologías en un plan para la prevención de la guerra. No me refiero concretamente a ciertas formas actuales de delincuencia internacional perfectamente tipificadas, a las que no cabría amparar con el número 3 de la Carta del Atlántico, que proclama el derecho que tienen todos los pueblos de elegir el gobierno bajo el cual deseen vivir.

Y de pasada es oportuno realzar que, en algunos planes de prevención de la guerra aparece la tendencia a derivar la responsabilidad hacia los gobiernos, desvinculándola, en transmutación de toda una doctrina penosamente elaborada, de la responsabilidad de los Estados. Sin entrar en este problema técnico, me limito a señalarlo como objeto de discusión.

Con respecto a este problema es muy significativo el pasaje de Quincey Wright en su voluminosa obra *Study of War* (t. II, páginas 1514-1516), en que afirma que "el problema de eliminar un gobierno agresivo" es más fácil que el de acabar con los lobos, porque el gobierno agresivo es más bien una enfermedad que no expresión característica de un pueblo, aunque sí resultado de acciones y reacciones internas y externas. Contra los gobernantes agresivos, y no contra los pueblos, se dirige la acción. Pero ¿quién diagnostica la enfermedad y cuáles son sus síntomas, y cómo se combate antes de cometido el acto de agresión que, en un sistema bien organizado, tendría como consecuencia ineludible la aplicación de las más rígidas sanciones? No parece que los diagramas de agresión, que indican la desafección de un pueblo hacia los símbolos internacionales, sean medio preventivo muy eficaz.

4) *El valor de las técnicas institucionales*

El problema consistiría en cómo proyectar en la organización del mundo nuevo, al superar la actual violencia, las instituciones elaboradas y conservadas en nuestra época contemporánea, y especialmente después de la primera Gran Guerra europea. Es decir, no utopías, sino continuidad. Es evidente que las técnicas de organización internacional se han afinado de un modo extraordinario. El derecho internacional, que la falta de un ángulo visual certero daba por muerto, ofrece valiosos materiales para la futura estabilización de la paz y gran posibilidad de acción.

Una fuerza internacional, necesaria para la eficacia de las instituciones de organización, no es fenómeno nuevo en el mundo. Baste con citar el ejemplo, en el siglo XIX, de la Cuádruple Alianza. Pero ¿en qué se distingue la posibilidad actual de una fuerza análoga que, a modo de policía, tome a su cargo la empresa de asegurar la paz? ¿Qué le faltaba a la Cuádruple Alianza que hoy tiene a su disposición la nueva policía?

Lo siguiente:

- a) Un cambio en la concepción jurídica de la guerra.
- b) Una tipificación jurídica del "agresor" y la "agresión".
- c) Un ensayo de desarme internacional que, si fallido, aporta, sin embargo, un estudio científico y exhaustivo del problema.
- d) Todo un sistema procesal para el arreglo pacífico de las diferencias internacionales, que enlaza las técnicas de la conciliación con las más perfectas jurisdiccionales de arbitraje y decisión judicial y que ofrece la realidad positiva y creadora del Tribunal Permanente de Justicia Internacional.
- e) El fracaso, ejemplar y prometedor, de la Sociedad de Naciones.

No importen los fracasos. Eliu Root, el competente estadista norteamericano, declaraba en fecha reciente, 1942, ante la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado de su país, su hondo convencimiento de que las mayores contribuciones a la paz mundial fueron aquéllas que fracasaron en su objetivo inmediato. Las técnicas antes citadas tienen, no obstante su fracaso, por falta de un poder sancionador y ejecutor, un valor propio. Y, lo que es más importante, son garantía de justicia internacional. Cuando resuenan, en el ámbito de la Historia que se anuncia, los pesados pasos del nuevo *Leviatán*, más gigantesco y poderoso que el clásico, pues no dominaría sobre hombres, sino sobre pueblos, conviene apreciar el valor de las garantías de justicia, de respeto a la soberanía de los pueblos y a la igualdad que ofrecen dichas técnicas. En vista de ellas no cabe ya, como se veían forzados los generosos intentos antiguos de paz, trazar utopías. Hoy ya podemos construir sobre realidades.

Aunque el estudio de las técnicas que llamaríamos institucionales pueda aparecer algo enojoso y no ofrezca mucho nuevo para los iniciados, creo conveniente no omitirlo, en vista de la finalidad pedagógica de nuestro Seminario Colectivo sobre la Guerra.

Pasamos a examinarlas.

II. LAS TÉCNICAS INSTITUCIONALES

a) *Nuevo concepto jurídico de la guerra*

1. Las guerras lícitas: La guerra se justificaba, según el dominio español P. Vitoria (1480-1456), por ser órgano del derecho (*Relect. Theol. De Indiis, Relect.*, II, especialmente núms. 13, 15, 9 y 5). Como no existe una instancia organizada superior a los Estados, sólo el Estado soberano está facultado para vindicar y castigar las ofensas que le infieran otros Estados. La causa de la guerra y la proporción del castigo han de ser justas. Y no toda guerra, sino sólo las guerras justas, serían lícitas.

Esta exigencia sólo fué teoría, criterio para sustanciar controversias teológicas, y de ejemplar valor moral. Pero la realidad política del Estado absoluto fué muy distinta. El poder interno, acumulado en unidad política y económica, se exterioriza agresivo en las relaciones internacionales. Los Estados se convierten en Potencias. El nombre caracteriza la actitud. Y la guerra sirve a fines de expansión y de poder político y económico. La guerra aparece como medio político.

2. La guerra, instrumento político: Aunque el derecho natural siguiera sustentando, acorde con el fraile español, la exigencia de lici-

tud, en contradicción con la práctica de los príncipes, el positivismo jurídico derivaba hacia una nueva construcción. A reconocer la licitud de la guerra como instrumento de política nacional, no supeditado a instancia ética superior.

El internacionalista Martens, en *La Paix et la Guerre* (París, 1901, p. 23), recoge, ya cuajada, esta tendencia, avalorada por práctica añeja. “Es fácil probar —dice— que la guerra internacional no es una pugna entre Estados beligerantes sólo por una cuestión de derecho. En realidad, las más de las veces surge como resultado de una oposición irreductible de intereses y aspiraciones. Rara vez las guerras se originan por violar, una de las partes contratantes, una obligación positiva. La verdadera razón ha de hallarse en las resistencias con que las naciones tropiezan en la prosecución de sus miras y de sus intereses políticos. Así pues, es un error el considerar que la guerra es una lucha por una cuestión de derecho.”

Ya Clausewitz, el general prusiano, recogiendo las experiencias de las primeras guerras modernas, había formulado de una manera lapidaria, que se ha hecho clásica, la nueva teoría: “La guerra —dice en su obra *Vom Kriege* (Berlín, 1834)— no es más que la continuación de la relación política con la ingerencia de otros medios.” La guerra es “un mero instrumento de la política”. El Estado la emplea para obtener ciertos fines.

3. Dos derechos internacionales: El derecho internacional reflejaba en su estructura esta anomalía de la violencia reconocida como derecho, al escindir en partes, sin soldadura jurídica posible, olvidado el criterio de la licitud, toda la disciplina en un “Derecho de la Paz” y un “Derecho de la Guerra”. Y ocurría que en el primero se exponían y defendían, como derechos fundamentales de los Estados, los derechos de igualdad, respeto e independencia, mientras que en el segundo se reconocía como legítima la acción violenta de cualquier Estado, unilateralmente decidida, para acabar con esa independencia y para agravar esa igualdad y faltar a ese respeto antes proclamados. La hipótesis del estado de naturaleza en que el hombre era un lobo para el hombre, superada en lo interno por la institución del poder político soberano, era realidad en las relaciones entre los Estados, donde los príncipes, debido a su independencia y sus continuas envidias, están, como con frase elegante dijo el agudo Hobbes (*Leviathan*, cap. XIII) “en situación y postura de gladiadores”.

4. Las guerras lícitas en el Pacto de la Sociedad de Naciones: La tesis del P. Vitoria ha venido, a través de los siglos, a incrustarse en los artículos del Pacto de la Sociedad de Naciones. No propiamente en la exigencia ética de guerra justa, sino en la forma de “guerra ilícita”, por la inobservancia de ciertos requisitos procesales. El Pacto no ha dado aún el paso decisivo de considerar la guerra como crimen internacional. Su sistema tiende a prevenir, a retardar los conflictos en gestación, o bien a terminar o localizar los ya iniciados. La más eficaz función preventiva de la guerra dentro de la práctica de la Sociedad de Naciones se manifiesta en la construcción de los poderes precautorios del Consejo, sobre la débil base del art. 11, luego reforzada por el Convenio de 20 de septiembre de 1931 que, aunque aprobado por la Asamblea, nunca consiguió ser convalidado por las Potencias.

El Pacto reconoce la licitud de la guerra en ciertas circunstancias.

Son guerras lícitas:

- a) Las emprendidas contra un Estado que no se conforme con una sentencia arbitral o judicial dictada de acuerdo con el artículo 12.
- b) Las emprendidas contra un Estado que no se conforme con las recomendaciones del Consejo, o de la Asamblea, redactado conforme al artículo 15.
- c) Las emprendidas contra cualquiera de los Estados cuyo conflicto no haya podido ser resuelto por el voto unánime del Consejo o de la Asamblea. En este caso los Estados recobran su libertad y podrán obrar “como consideren necesario para el mantenimiento del derecho y de la justicia” (artículo 15, 7).
- d) Las emprendidas en aquellos casos que el derecho internacional reserva a la competencia exclusiva de la parte que alegue esta circunstancia, siempre que el Consejo así lo reconozca (reserva del artículo 15, § 8).

Son guerras ilícitas:

- a) Las que no reúnan las condiciones anteriores.
- b) Todas las de agresión exterior que atenten contra la integridad e independencia políticas actuales de los miembros de la Sociedad de Naciones (*status quo* del artículo 10).
- c) En todos los casos, las emprendidas antes del plazo de tres meses a partir del dictamen del Consejo o Asamblea o de la sentencia arbitral o judicial.

Estas son las posibilidades de guerra que sobreviven en el Pacto. Su enumeración sirve para ejemplo de las deficiencias técnicas iniciales en la prohibición de la guerra.

Otra aportación de importancia capital contiene el Pacto. En él aparece la declaración de solidaridad internacional frente al fenómeno de la guerra. Cualquier guerra, o amenaza de guerra, afecta a todos los miembros de la Sociedad de Naciones (artículo 11). Y toda guerra ilícita será considerada *ipso facto* como un acto de guerra contra todos los miembros y acarrearía las sanciones del artículo 16. Luego aquí se modifica el concepto unilateral de guerra y se deducen importantes consecuencias para la tradicional institución de la neutralidad.

5. La guerra, en general, fuera de la ley: Ya el Tratado de Asistencia Mutua, intento fallido, elaborado por el Comité provisional mixto de la Conferencia de del Desarme, había tipificado la gue-

rra de agresión como crimen internacional. El Pacto de París, de 27 de agosto de 1927, llamado también Pacto Briand-Kellog por los nombres de sus iniciadores, es un tratado general de renuncia de la guerra.

“Las Altas Partes contratantes —dice en su artículo 1º— declaran solemnemente, en nombre de sus pueblos respectivos, *que condenan el recurso a la guerra* como medio para la solución de las controversias y que renuncian a ella, como instrumento de política nacional, en sus relaciones recíprocas.”

Luego no es jurídico que los Estados se hagan justicia por su mano y que se valgan de la guerra para modificar sus derechos existentes. La guerra ha dejado de ser una institución legal.

¿Hasta qué punto?

La guerra sigue permitida: a) como guerra defensiva; b) como guerra contra otras Potencias no signatarias del Pacto; c) como guerra contra cualquier Potencia signataria que lo haya violado.

El valor de la declaración general, de gran valor teórico, tenía dos fallas:

Una, las “reservas” formuladas. Según Francia, la apreciación de la guerra defensiva corresponde exclusivamente al Estado que la formula. Según la Gran Bretaña, existen en el mundo ciertas regiones cuya defensa es vital para la paz y la seguridad de Inglaterra. Y según Estados Unidos de Norteamérica, que aquí, como en el artículo 21 del Pacto de la Sociedad de Naciones, manifestaba el mismo interés, el mantenimiento de la doctrina de Monroe forma parte del sistema de defensa de la Unión americana.

Otra, la falta de sanciones organizadas. La única sanción aparece expresada en el preámbulo: “Si una de las Potencias signatarias tratara de promover sus intereses nacionales recurriendo a la guerra, perdería los beneficios que le concede este Tratado” —disposición expresamente invocada por Inglaterra al declarar, en agosto de 1939, la guerra al Tercer Reich por la invasión de Polonia—. En dicho caso los Estados no están ligados por obligación alguna —según el Tratado— frente al agresor, como la estarían en el Pacto de la Sociedad de Naciones, y pueden recurrir a la guerra y valerse de ella como instrumento de política nacional. “Asumen en este caso la misma libertad de acción que tenían en el derecho internacional anterior a la conclusión del Pacto” (Oppenheim, *International Law*, vol. 11, p. 157, Londres, 1940).

A este respecto es muy acertado el comentario de Kelsen (*La paz por el derecho*, p. 10). “El fracaso —dice— del Pacto Kellog, sin embargo, se debe a su propia insuficiencia técnica. Por una parte el Pacto pretendía demasiado al prohibir cualquier clase de guerra, aun la guerra como una reacción contra una violación del derecho, sin reemplazar esta sanción del derecho internacional por otra clase de sanción, por una sanción internacionalmente organizada; es así como el Pacto favoreció a los Estados inclinados a violar los derechos de los otros Estados. Por otra parte, el Pacto intentó demasiado poco obligando a los Estados a buscar una solución pacífica a sus conflictos sin obligarlos a someter dichos conflictos, sin excepción, a la jurisdicción compulsiva de una Corte internacional.”

6. La condenación de la guerra en el derecho internacional americano: El movimiento iniciado en el Pacto Briand-Kellog se recoge en los Tratados de Conciliación y Arbitraje americanos. La VI Conferencia Panamericana había condenado la guerra de agresión como crimen internacional. El Tratado General de Arbitraje americano de Washington, 5 de enero de 1929, condena la guerra como instrumento de política nacional. El Tratado Antibélico de Río de Janeiro, de 10 de octubre de 1933 (Tratado Saavedra-Lamas) condena la guerra de agresión, el recurso a la violencia e invalida todas las adquisiciones resultado de la fuerza. La Conferencia Americana para la Consolidación de la Paz, reunida en Buenos Aires, en sus Convenios de 23 de diciembre de 1936 declara, al establecer el eficaz sistema de “Consultas”, que toda guerra o amenaza de guerra afecta directa o indirectamente a todos los países civilizados y, sin organizar sanciones, propone una actitud común y solidaria de los Estados para evitar la propagación o prolongación de las hostilidades.

En fecha reciente, en agosto de 1943, el Comité Jurídico Interamericano de Río de Janeiro, en un estudio sobre los factores de la guerra, que contiene varias “Recomendaciones” presentadas a los gobiernos de América, dice:

“La guerra deberá ser repudiada no sólo como instrumento de política nacional, sino también como procedimiento legítimo para liquidar divergencias.

“Sólo la comunidad internacional, por medio de instituciones apropiadas, tendrá el derecho de emplear la fuerza para prevenir o rechazar una agresión y mantener el orden y el respeto al derecho.

“La resistencia del Estado agredido se limitará a la defensa de su territorio hasta que se haga efectiva la acción de la Comunidad.

“Serán específicamente definidos tanto los actos constitutivos de agresión como las condiciones requeridas para el ejercicio del derecho de legítima defensa” (*El Universal*, 21 a 24 de agosto de 1943).

b) *La determinación del agresor y de la agresión*

Si la guerra es un crimen internacional, conviene tipificarla. Y el primer problema que surge es éste: ¿Qué es la guerra? O, mejor dicho: ¿qué requisitos tienen que concurrir para que exista una guerra? Así, podían existir, y estaban reconocidos en el antiguo derecho internacional como legítimos, ciertos actos de violencia, como las resalias y el bloqueo, que no eran guerra, pero sí medios violentos y coactivos de hacerse la justicia por propia mano. Apenas instaurada la Sociedad de Naciones, ya en 1923, se vió en presencia de la acción violenta de Italia contra Grecia (caso de Corfú, 1923), que

trató de legitimarse por Italia, y con un dictamen favorable de los juristas de la Sociedad de Naciones, como represalias autorizadas. El Japón, en su ataque a la Mandchuria, invocó también el derecho de legítima defensa y la aplicación de represalias, que en este caso, como tampoco en el conflicto de Italia con Abisinia en 1935, no fué reconocido.

Y ahora, en la técnica internacional, vemos que el concepto de guerra es sustituido por el concepto de agresión. No contra la guerra, formalmente declarada, se dirige la reacción colectiva, sino contra la agresión.

Se trata, pues, de tipificar la agresión internacional. Este problema, lo mismo en la Conferencia del Desarme que en la doctrina de los publicistas, ha sido materia de copiosa discusión (Eagleton, "The attempt to define aggression", en *International Conciliation Pamphlet*, nº 260, 1932; They, *La notion de l'agression en Droit International*, 1937, y el estudio en *Harvard Research*, 1939, páginas 847-55, por no citar más trabajos). Desde luego la determinación más general es considerar como agresor, y por tanto culpable, al Estado que recurriera a la violencia en violación de las obligaciones asumidas en los distintos Pactos y Tratados internacionales. Pero el problema no es tan sencillo. Sigue necesitando de más detallada precisión, y un intento para lograrlo aparece expresado de la mejor manera en los Pactos de Londres de 1933, que son reflejo de un proyecto de la U. R. S. S. aprobado en la Conferencia del Desarme. Estos Pactos fueron celebrados por Rusia con diferentes Potencias en 3, 4 y 5 de julio de 1935 (el del 4 de julio quedó abierto a la adhesión de las Potencias que lo desearan) y, según los mismos, la agresión se tipifica por las siguientes circunstancias:

- 1) Declaración de guerra a otro Estado.
- 2) Invasión por las fuerzas armadas del territorio de otro Estado, aun sin declaración de guerra.
- 3) Ataque por las fuerzas terrestres, navales o aéreas, aun sin declaración de guerra, del territorio, naves o aeronaves de otro Estado.
- 4) Apoyo dado a bandas armadas que, formadas en el territorio de un Estado, invadieran el territorio de otro; o negativa, no obstante la reclamación del Estado invadido, de adoptar en su territorio todas las disposiciones posibles para privar a dichas bandas de ayuda o protección.

Conviene realzar que la agresión no se tipifica exclusivamente en los Tratados o Acuerdos generales. En la futura organización internacional, la determinación del agresor constituirá, con las más finas técnicas, una función propia de la actividad jurisdiccional.

c) *El desarme internacional*

1) *El desarme no es un medio de prevención de la guerra*

Lo contrario equivaldría a suponer que abolidos los armamentos de todos los países se acabarían las guerras. El desarme es una consecuencia que presupone cierta organización internacional. Pero es cierto que la conciencia que un Estado tiene de sus propios armamentos le induce a satisfacer sus aspiraciones con el empleo de la violencia. La limitación de los armamentos aparece entonces como preventiva. Pero ¿es posible esta limitación que priva a los Estados de la fuerza de sus armas sin una organización adecuada de la seguridad colectiva? No es posible en un orden que no considerara la guerra fuera de la ley y que no estuviera dispuesta a aplicar las sanciones contra el agresor. Estas consideraciones explican el fracaso de la Conferencia del Desarme de 1932-1936.

Como dice Clyde Egleaton en su libro *International Government*, si todos los Estados se vieran sin armas y en la imposibilidad de volver a procurárselas no se habría conseguido con esto solucionar el problema de la guerra, porque no habría ningún mecanismo para la interpretación de los derechos de cada nación y no habría medio de obligar a un Estado a respetar los derechos que hubiera violado. Los pueblos tendrían que someterse al dominio del más fuerte entre ellos o volver al derecho del puño y la pica; nunca podrá obtenerse satisfacción por el mero hecho de "jabaajo las armas!" Y es la organización internacional la que ha de dar la solución por el arbitraje; luego, seguridad; luego, desarme; como la Sociedad de Naciones ha descubierto después del estudio más intensivo que nunca se haya hecho sobre el desarme. Cuando la guerra haya sido eliminada no serán necesarios los armamentos.

2) *El desarme no es el antecedente, sino la consecuencia de la seguridad*

La Conferencia del Desarme (1932-1936) tropieza ya en su fase preparatoria con este problema, y la Comisión provisional mixta fija el problema del desarme con el de la seguridad, lo formula en 1922 en la famosa Resolución XIV que, si no eficaz para el desarme (fué rechazada por la Asamblea de la Sociedad de Naciones el año 1923), contiene el germen de posteriores instrumentos internacionales que habían de elaborar el principio de la seguridad colectiva.

"La garantía que permite a los gobiernos reducir sus armamentos puede ser dada por un acuerdo defensivo abierto a todos los países, que obligara a las partes a prestar asistencia colectiva e inmediata y, según un plan previsto, en el caso que cualquiera de ellas fuera atacada, siempre que la obligación de ayudar a un país atacado se limite en principio a los países situados en la misma parte del globo. No obstante, en los casos en que por razones históricas, geográficas u otras, un país agredido se vea en peligro muy especial de ser atacado, deberán tomarse medidas especiales para la ejecución del plan anterior." Y

añade: "En el estado actual del mundo un gran número de gobiernos no podría asumir la responsabilidad de una sana reducción de armamentos, a menos de recibir una garantía suficiente para la seguridad de su país."

3) *La idea del desarme en el Pacto de la Sociedad de Naciones*

El antecedente del problema del desarme en la situación concreta actual sería el art. 8º del Pacto de la Sociedad de Naciones.

En este artículo aparece, sin embargo, la idea del desarme como institución preventiva de la guerra:

A) Porque tiene en cuenta sólo la defensa, dificultando la agresión al reducir las armas a un número indispensable.

B) Porque al reglamentar la fabricación privada de armas y municiones tiende a evitar que los Estados sin industria no se vean inermes y como fácil presa de la agresión.

C) Porque prevee el suministro de contingentes nacionales por una fuerza colectiva.

Peró en el mismo Pacto el desarme es una consecuencia de la obligación de asistencia colectiva que establece el artículo 10 al garantizar la territorialidad y la independencia política de todos los miembros de la Sociedad. Estos dos principios, de prevención y seguridad, juegan en todo el accidentado curso de la Conferencia del Desarme.

4) *No Desarme, sino limitación o reducción de armamentos. El "principio cualitativo"*

El criterio de la Conferencia fué no la abolición total de los armamentos, sino la reducción de los mismos. ¿Qué armamentos habrían de suprimirse? Solamente los agresivos. El plan francés, Plan Tardieu, de noviembre de 1932, expresa estas dos generalidades: a) en la necesidad de debilitar la acción ofensiva b) para contrarrestar los apetitos de agresión (*Records of the Conf. for the reduction and limitation of armaments 1932-1936*, pp. 57-58).

El carácter preventivo del desarme surge de nuevo en esta argumentación y aparece en la proposición norteamericana de abolir aquellas armas de carácter primordialmente agresivo. "El sentimiento de la inseguridad —dijo el delegado de Estados Unidos, Mr. Gibson— se debe al temor del ataque por la existencia de armamentos arrolladores de toda defensa." La U. R. S. S. propone la destrucción completa de los tipos más agresivos de ataque. Y el Presidente Roosevelt, en su "Mensaje sobre el Desarme", del 16 de mayo de 1933, declaró: "Las armas modernas ofensivas son más poderosas que las armas modernas defensivas. Fronteras, fuertes, trincheras, alambradas, defensas costeras, en una palabra, fortificaciones fijas, no son ya inexpugnables ante el ataque de aviones de guerra, artillería pesada móvil, los cruceros terrestres llamados tanques y los gases tóxicos. Si todas las naciones estuvieran de acuerdo en renunciar totalmente a la posesión y uso de esas armas que aseguran el éxito de un ataque, las defensas se convertirían automáticamente en inexpugnables y las fronteras y la independencia de las naciones estarían seguras. El último objeto de la Conferencia del Desarme ha de consistir en toda la eliminación de las armas ofensivas" (*U. S. Dep. of State Press Releases*, nº 190, p. 352).

Este principio cualitativo servía de base de discusión a la Conferencia del Desarme, siempre inspirado en el criterio optimista de eficacia de la defensa al reducir los medios de ataque. "La Conferencia aprueba el principio del desarme cualitativo, es decir, la selección de ciertas clases o determinadas armas, cuya posesión y uso deben ser prohibidos a todos los Estados o internacionalizados por medio de un Convenio general" (*Records*, pp. 113-116).

En la resolución del 23 de julio, que concluye la primera parte de la Conferencia, se insiste en que el objeto primario de la misma es el de reducir los medios de ataque.

¿Cuáles son las armas ofensivas?

La Conferencia del Desarme se decidió por este camino sin salida de la diferencia entre armas ofensivas y defensivas. Pero ¿cuál es el criterio para distinguirlas? Esta es una cuestión de técnica militar acaso muy modificada por los progresos técnicos de la guerra actual, en la que no me creo muy competente. Me limitaré a citar la opinión del almirante Richmond ("Britain Naval Policy: Some danger and desilusions", en *Fortnight Review*, CXXXI, 1932, p. 414), que dice: "Es muy difícil imaginar que cualquiera que hubiese hecho un estudio superficial del problema de la defensa por tierra o por mar se hubiera convencido de que existen unas armas 'defensivas' y otras 'ofensivas'. Es obvio que todas las armas participan de ambas características."

En la resolución del 22 de abril de 1922, que corresponde a la fase preparatoria de la Conferencia, se encuentra un intento de definir las armas agresivas. Estas son: 1, las más específicamente ofensivas (?); 2, las más eficaces contra la defensa nacional; 3, las más perniciosas para la población civil.

Y esta misma dificultad lleva al delegado francés en la Comisión Naval a declarar que la propuesta de su país, de internacionalizar ciertas categorías de armas consideradas como agresivas, no es porque éstas lo fueran esencialmente, sino como medio de poner a disposición de la Sociedad de Naciones una fuerza militar poderosa (*Conf. Doc. II Minutes of the Naval Com.*, Ginebra, 1937, p. 61).

La Comisión Naval, después de reconocer que todos los armamentos navales participan de ambos caracteres, el defensivo y el ofensivo, y que es imposible encontrar un criterio técnico para discriminarlos, pues ese carácter varía según las circunstancias de los distintos países, propone la siguiente fórmula para resolver la cuestión sobre

las armas defensivas que le plantea la Comisión general:

“Suponiendo que un Estado o bien A) adopte una política de agresión armada, o B) emprenda operaciones ofensivas contra otro Estado ¿cuáles son aquellas armas que por razón de su carácter específico, y sin perjuicio de sus propósitos defensivos, son más eficaces para la realización de aquella política o para llevar a rápida y satisfactoria conclusión aquellas operaciones?” (*Report de la C. N., Conf. Soc.*, p. 217).

Es decir, que a la pregunta se contestaba con otra pregunta.

6) *Las armas “agresivas”, calificadas por la finalidad política*

El general J. F. C. Fuller reconoce que todas las armas son por naturaleza agresivas. Pero centra la cuestión abstracta que planteaba el cuestionario de la Comisión General de Desarme, al concretarla en una situación determinada: “Toda agresión es una cuestión política y no militar. Los armamentos de tierra, mar y aire son instrumentos políticos y se convertirán en armas agresivas en cuanto la política sea agresiva” (“*Agression and Agressive Weapons. The obscurity of qualitative disarmament*”, en *Army Ordnance*, xiv, 1933).

7) *Desarme e industria nacional*

La cuestión del desarme está ligada a la organización industrial de un país. Este es el nervio de su defensa, el factor insustituible, frente al cual el desarme no puede afirmar una eficacia sustantiva, si su reglamentación no se extiende al difícil problema de la intervención industrial con carácter internacional. Todo ejército supernacional agotaría pronto su eficacia militar si no tuviera a su servicio una eficaz organización industrial que siempre tiene un carácter predominantemente nacional. Y así, podría anticiparse un argumento contra las proposiciones, predominantemente francesas, a la Conferencia del Desarme de internacionalizar las armas agresivas y ponerlas a disposición de la Sociedad de Naciones, es decir, contra el sistema de contingentes internacionales para la aplicación de sanciones a los agresores, tal como aparece declarado en los arts. 8 (desarme), 10 (garantía de seguridad colectiva) y 16 (sanciones) del Pacto de la Sociedad de Naciones.

El control de la industria presenta problemas muy delicados, que exigen algo más que la práctica del desarme. Estos problemas surgieron en la Conferencia de 1932-1936, sin llegar a resolverse, ni siquiera llegar a plantearse de un modo sistemático. ¿Cómo se asegura el armamento sistemático de una nación que carece de industria? A esto trataba de subvenir el art. 8 del Pacto al prevenir la reglamentación del comercio y fabricación de armas y municiones. Otro medio sería la distribución reglamentada y equitativa de las primeras materias necesarias a la industria bélica. Pero ¿y aquellos países poderosos y de gran extensión geográfica que, aparte de una técnica química muy desarrollada, poseen en sus territorios, y algunos con carácter de monopolio, la mayoría de esas materias primas?

La eficacia en la producción de armamentos de una industria nacional organizada aparece muy certeramente realizada en la ponencia presentada en este Seminario Colectivo sobre la Guerra por el general de brigada Tomás Sánchez Hernández que, en su conclusión vi (*Jornadas*, II, p. 54) afirma que “en otras épocas el armamento necesario para la totalidad de los ejércitos movilizables se encontraba listo desde el tiempo de paz. Hoy en día no podrá construirse nunca con permanencia, tanto por razones económicas, como porque los progresos de la técnica son tan rápidos que el armamento se encontraría fuera de servicio conveniente al estallar la guerra. . .” Aplíquese este criterio al ejército internacional formado por contingentes y se apreciará la insoluble unión del desarme internacional con la organización industrial internacional.

Pero si esa “improvisación” de armamentos, que considera sólo posible dada la existencia de una poderosa industria nacional, es un hecho, es también cierto que el gran aparato bélico necesita una larga preparación industrial que no se improvisa, y esta circunstancia nos podría llevar al estudio del control de la industria como medio de prevención de la guerra, problema éste que emerge del desarme.

Este carácter preventivo lo destaca un técnico militar como el mayor G. Fielding Elliot en su contribución “*The Defense of the International Order*” a la serie de lecturas *Toward International Organization*, Nueva York, 1942, donde escribe (pp. 106-107): “La guerra moderna, en su fase de operaciones, es muy rápida; pero, debido al alto grado de mecanización que necesita para asegurar el éxito a las fuerzas modernas de combate, necesita tiempo, mucho tiempo. Francia y Gran Bretaña pudieron haber emprendido una acción decisiva en el momento de 1933, cuando Alemania estaba reconstruyendo su maquinaria de guerra, y esto, indudablemente, hubiera prevenido la acción bélica por parte de Alemania.”

8) *Consecuencias*

La anterior exposición tiende a probar que el desarme no es un medio preventivo de la guerra porque depende de toda la serie de circunstancias enumeradas. La Conferencia del Desarme 1932-36 a que me he referido, ha suministrado cuando menos el estudio más profundo y más técnico del problema. Pero sus consecuencias políticas fueron nulas. Trataba de atacar de soslayo el problema y de desarmar, como paliativo de la guerra, antes de organizar, en un mundo en el que no se daban las condiciones indispensables, el sistema de seguridad. Sin embargo, la Conferencia del Desarme nombró un Comité de Seguridad y Arbitraje, al que varias veces me referiré en el curso de esta Ponencia, y que hizo una de las mejores labores teóricas, sin gran eficacia práctica.

La determinación de los “armamentos agresivos” se reveló como

técnicamente ineficaz para prevenir la agresión. La actitud de Alemania en su demanda de igualdad de derechos y la retirada de este país de los trabajos de la Conferencia fué sólo la ocasión, no la causa del fracaso.

d) *Arbitraje, Decisión judicial, Conciliación*

Estas técnicas de prevención de la guerra se perfeccionan notablemente a partir de 1918, es decir, después de la primera Gran Guerra. Tienden a someter a su acción toda clase de controversias. Clásicas eran las alegaciones de libertad, honor e independencia para eludir el arbitraje, la decisión judicial o la conciliación. Los Estados eran los únicos jueces para apreciarlas. Esta supervivencia se refleja en el artículo 12 del Pacto de la Sociedad de Naciones y en las "Reservas" francesas, antes citadas, al Pacto de París. Ya en 1911 los Tratados de Arbitraje Taft-Knox trataron de suprimir esta deficiencia dejando a una Comisión mixta la función de dictaminar sobre la naturaleza de la controversia. El intento fracasó ante la oposición del Senado de Estados Unidos. Un progreso marca el Convenio General de Arbitraje americano, de 1929, que reduce dichas alegaciones de incompetencia a las "cuestiones domésticas" *que no estén regidas por el derecho internacional*. El Acta General de Arbitraje de 1928 (artículo 29) exige que las reservas alegadas sean precisas y recíprocas y establece una acción directa para que el Tribunal Permanente de Justicia Internacional decida la naturaleza de la misma. Otros Tratados, como el de Saavedra Lamas, de 10 de octubre de 1933, se refieren sólo a las cuestiones domésticas que el derecho internacional reconoce como de la competencia exclusiva de los Estados o que afecten a los preceptos constitucionales de los mismos.

Contra la tendencia de excluir los procedimientos jurisdiccionales a los asuntos llamados "políticos", se marca una reacción muy definida. El Acta General de Arbitraje de 1928 establecía: *a)* un procedimiento de conciliación para todos los conflictos; *b)* un procedimiento judicial para los de orden jurídico, y *c)* un procedimiento arbitral para todos los demás. Es decir: los asuntos políticos se someterían al arbitraje.

La característica más importante es la que aparece en los tratados de postguerra, que combinan la conciliación con el arbitraje y la decisión judicial (Tratado Germano-Suizo de 1921, Tratados de Locarno de 1925). El Tratado que, a este efecto de apresar en lo posible las cuestiones políticas, ofrece una técnica más perfecta es el Italo-Suizo de 1924, que puede calificarse como Tratado-tipo. Caso de fallar la conciliación, el asunto se sometería al Tribunal Permanente de Justicia Internacional de El Haya, que decidiría conforme al derecho positivo internacional si el asunto fuera de naturaleza jurídica, y con amplias facultades para fallar *ex equo et bono* si no tuvieran ese carácter jurídico. Igual criterio sigue, referido a un Tribunal arbitral, el Tratado entre Bélgica y Suecia.

Una de las más perfectas instituciones creadas por el derecho internacional después de la paz de 1918 fué el Tribunal Permanente de Justicia Internacional, de valor incalculable para la organización futura. La comunidad internacional contaba con un verdadero tribunal que juzgaba conforme a un derecho definido. El problema a resolver es imponerlo como jurisdicción compulsiva no facultativa, pues, aunque, siguiendo el ejemplo de la Gran Bretaña en 1929, la mayoría de los Estados se sometieran a la jurisdicción compulsiva, las reservas formuladas, y en primer término por la propia Inglaterra, debilitaron mucho la eficacia del artículo 36, que establecía la adhesión de los Estados a la jurisdicción compulsiva. Correctamente aplicada, dicha cláusula abarcaría todos los casos de conflicto.

Por su alto espíritu de justicia y la competencia de sus jueces, de no haber truncado la guerra actual su existencia, el Tribunal Permanente de Justicia Internacional, en evolución lenta, hubiera contribuido como ninguna otra institución a la obra de la organización internacional. El profesor Kelsen, en su monografía antes citada, *La paz por el derecho*, centra en dicho Tribunal la futura organización del mundo.

Debo a la bondad del eminente internacionalista cubano, juez del Tribunal Permanente de Justicia Internacional, un proyecto manuscrito de restauración del Tribunal de El Haya, con jurisdicción compulsoria y organizado en dos salas, una para los asuntos europeos, con sede en El Haya, y otra para los americanos, con sede en La Habana. Para los asuntos que interesaran a otros Continentes se constituirá en cada caso una tercera sala.

(Continúa.)

e) *El fracaso ejemplar de la Sociedad de Naciones*

La competencia de la Sociedad de Naciones era, en teoría, amplísima para el aseguramiento de la paz. Su sistema preventivo, casi perfecto, completado por los distintos Tratados de Arbitraje y Decisión judicial a que antes se ha aludido. La aplicación de las sanciones, automáticamente prevista.

Pero, y éstas son las fallas del Pacto:

1. ¿Quién decide si existe o no infracción del Pacto? Pues las naciones mismas. Aparte de la regla de la unanimidad, firmemente establecida en el Pacto, tenemos la aclaración precisa de que “es obligación de cada miembro de la Sociedad de Naciones decidir de por sí el caso de infracción del Pacto” (Resol. nº 4 de la II Asamblea de la Sociedad de Naciones, en 1921). Luego la aplicación de la sanción no era segura y su valor preventivo resultaba muy debilitado. La acción internacional quedaba en gran parte nulificada.

2. La falta de una fuerza internacional sustantiva y eficaz fué otra de las causas del fracaso. La Sociedad de Naciones decidía la existencia de la infracción y ella misma, de un modo muy relativo, preveía la fuerza sancionadora. Es decir, los contingentes militares que aportarían las naciones. Aquí se plantearía el problema de la ineficacia militar de una fuerza constituida por contingentes heterogéneos, sin un Estado Mayor unitario. ¿Qué espíritu podría tener esta fuerza careciéndose de una conciencia de ciudadanía universal?

3. La falta de organización unitaria para aplicar las sanciones políticas y económicas se evidenció en el conflicto italo-abisinio de 1935. Las militares nunca arrojaron la prueba de su aplicación. El fracaso de 1935 determinó a los Estados que más celosos se mostraron en su adhesión a la Sociedad de Naciones a recabar su libertad de acción con respecto al sistema de sanciones del artículo 16, declarando que no las reconocían como obligatorias (*Times* de Londres, 25 de julio de 1938 y *L. N. Off. Journal Spec.*, 188, p. 183). Análogo sentido tenía la comunicación inglesa al Comité de Seis, instituido para dictaminar sobre la reforma del Pacto (*Minutes of the Sixt Committee, Ibid.*, supl. 189).

Estos tres fracasos ejemplares son temas de discusión en vista de la futura organización internacional.

III. LA SOBERANÍA DE LOS ESTADOS Y LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL

1. *La soberanía y la guerra*

Suélese en estos tiempos, y con mayor reiteración después de la última guerra, romper lanzas contra la soberanía. Se la considera como una de las más graves causas de los conflictos bélicos. Y nunca falta su mención en la serie de estas causas. Un Estado, se afirma, no puede de por sí, alegando ser última instancia de decisión dentro de un determinado territorio, tomar o negar decisiones que afecten a los intereses de la comunidad internacional. Y el generoso propósito que anima a los impugnadores de la nefanda soberanía les impide apreciar el hecho de que las actitudes que un Estado pueda adoptar no son producto de su soberanía, sino debidas a complejísimos factores, a otras causas, que son las causas de la guerra. Si así fuera, con eliminar las soberanías terminarían las guerras. Pero la experiencia histórica demuestra que la eliminación de dichos factores determinaría otras actitudes en las soberanías, sin necesidad de suprimirlas o de anularlas.

2. *La responsabilidad de la soberanía*

El razonamiento sería exacto al revés. No es la soberanía lo que estorba a la comunidad internacional, sino que es la soberanía lo que hace posible la comunidad internacional. Sólo dentro de ella puede concebirse su función. Y esta necesaria referencia a la comunidad es lo que la justifica. No se pierda de vista que la soberanía no es una relación de fuerza, sino un concepto jurídico. Nadie de entre los grandes clásicos de la soberanía ha afirmado que fuera absoluta. *La puissance absolue n'est autre chose que la derogation des lois civiles*, se dijo ya en la Francia del siglo XVI al despuntar la teoría. Y así, parece extraña, ya que no liviana, la arriesgada afirmación de un especialista de la guerra —me refiero a Quincey Wright (*Study of War*, II, p. 1045)— de que el Estado moderno, que no reconoce superior, “recaba poder sin responsabilidad”. El seguro Bodino supo, como prudente jurista constructor de la soberanía, ligar el poder soberano al “Derecho”, asentando así su responsabilidad. “Pues si decimos que tiene poder absoluto quien no esté sujeto a las leyes, no habrá príncipe en el mundo que sea soberano, puesto que todos los príncipes de la tierra están sometidos a las leyes de Dios y de la naturaleza, y a varias leyes humanas comunes a todos los pueblos” (*Les Six Livres de la République*, París, 1576, p. 95). Y estas leyes limitativas son “ius” en sentido de principio de justicia, para distinguirlas de las otras, de las “leges”, que son preceptos, órdenes de la Majestad soberana (*Ibid.*, p. 114). Y ésta es la función de los Estados soberanos, actualizar los principios ético-jurídicos en preceptos positivos, creando el derecho interno y el derecho internacional. Si los Estados actualizaran la arbitrariedad, negando en sus decisiones la comunidad internacional, incurrirían en responsabilidad. Y la responsabilidad es una institución de derecho de gentes positivo.

3. *Valor de la teoría*

No es ésta una mera disquisición teórica. Apunta, y desearía que fuera con certera puntería, a la finalidad de esta Ponencia. La teoría viviría latente en la organización del mundo futuro. Continuaría en él su actuación fructífera, creadora del derecho internacional. La soberanía, vuelve a repetirse, es un concepto jurídico, no mera relación de fuerza. Y si un Estado soberano, a semejanza del

salvaje de Hobbes, tratara de llevar su "ley" hasta donde llegue la fuerza de sus puños, digo armamentos, violaría el derecho. Y esa soberanía, de la que en nombre de la paz tratan algunos de prescindir, es la garantía de la libertad, de la independencia y de la igualdad de los Estados, o sea de altos valores de la cultura humana. Supongamos que en la organización internacional surgiera un poder de policía, ya que no un Super-Estado, para mantener el orden y la paz, que, no lo olvidemos, es *ordinata concordia*, y que las Potencias hegemónicas que constituyeran ese poder tendieran a su abuso, por aquella inclinación natural de todo poder: encontrarían en el concepto jurídico de la soberanía el territorio vedado para su intromisión, que, si pudiera ser material, sería también antijurídica y, por tanto, justiciable. Los custodios no escaparían del juicio. El principio vital de la igualdad de los Estados, base del concepto jurídico de la soberanía, les haría justiciables ante esa misma jurisdicción y organización, cuya defensa asumieron, y en la salvaguardia de la cual tan sólo justificarían su posición hegemónica.

4. Soberanía y policía internacional

Cuando no existe un poder que asegure el orden y la paz, esta función tiene que ser asumida, como es hoy el caso, por el Estado soberano, que en última instancia decide, en caso de conflicto, según su modo de entender, la conducta más adecuada a la justicia y a su interés. No es otra la función de la soberanía en el orden interno cuando la norma jurídica falla o es inexistente. En el orden externo no se da esa voluntad, elemento constitucional del sistema político. El derecho internacional se construye separado de las sanciones, sin que por ello deje de ser derecho. La policía internacional, que acaso nos traigan los nuevos planes y acuerdos para la seguridad del mundo, tampoco tendría aquella voluntad creadora que es propia de la soberanía, de no transformarse en Super-Estado. No tendría en ese sistema aplicación la audaz frase de Quincey Wright: "La legislación nacional que viole la Constitución de Europa será nula y sin ningún valor." Porque, caso de organizarse la policía mundial que se prevee, ésta no impondría leyes a los Estados, sino que se limitaría a garantizar el derecho que ellos mismos libremente, o acaso bajo aquel imperativo de *coactus voluit*, crearon. "Si no sometes a arbitraje, como te obligaste, este conflicto, serás compelido a hacerlo, o sufrirás la consecuente sanción." Y ante la existencia de esa policía ejecutiva ya no tendrán los Estados que refugiarse, en los casos de conflicto, en sus soberanías para proceder como mejor creyeran en defensa de la justicia y el interés.

IV. LAS MODALIDADES DE ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL

A) 1) Cuatro tipos de orden mundial

Quincey Wright, en su *Study of War* (t. II, pp. 1493-1497, Apéndice XLIV), expone cuatro tipos de orden mundial, según que estén fundados:

- a) En un equilibrio estable de poder.
- b) En la vigencia efectiva del Derecho.
- c) En una firme Federación de Naciones.
- d) En una coexistencia armónica de los pueblos.

Los mecanismos que corresponderían a cada uno de estos cuatro grupos serían:

Al primero a): Sistema de alianzas flexibles. Neutralidad o asistencia para mantener el equilibrio, Centralización de Poder, Reducción de armamentos ofensivos, Estados topos, Posible autarquía económica, Derecho internacional a regulaciones de paz y neutralidad, etc.

Al segundo b): Responsabilidad internacional, Política antiaisladora, Alianzas, Prevención de la agresión, Mantenimiento de los grandes Estados, Unión de los pequeños, Desarme, Reducción de la Soberanía a la ley en materias de agresión, armamentos, comercio y solución de conflictos, etc.

Al tercero c): Instituciones mundiales contra la agresión, Organizaciones supra-nacionales, Desarrollo de la ciudadanía universal, Fuerzas de policía internacionales, Liberalismo, Democracia, Tolerancia, etc.

Al cuarto d): Proclamación de la solidaridad humana, Instituciones para el acercamiento de los pueblos, etc.

2) Mayor concreción

Ciñéndonos a la realidad histórica de nuestros días podríamos, como en parte lo hacen Hoover y Gibson en sus *Problems of a Lasting Peace* (Nueva York, 1942), clasificar los planes actuales para mantener la paz en

- a) Una Federación de Naciones.
- b) Organizaciones regionales.
- c) Una organización militar de las naciones aliadas para asegurar el orden por un período indeterminado de la post-guerra.
- d) En una restauración de la Sociedad de las Naciones, o
 - 1) Dotada de poder militar eficaz, o
 - 2) Como mero Consejo de las Naciones, limitado o no, a procedimientos de consulta.

3) Referencia a la hora política

Si tratáramos de reunir las escasas referencias sobre los acuerdos de Moscú (octubre 1943) para construir un esquema del sistema futuro podríamos acaso concretarlo como sigue:

- a) Acción conjunta de las naciones aliadas para la organización y afianzamiento de la paz.
- b) Creación de una organización internacional de carácter general.
- c) Basada en el principio de la igualdad soberana de todos los pueblos civilizados.
- d) Las fuerzas militares sólo se emplearían dentro de los territorios de otros estados para asegurar los fines de los acuerdos convenidos.

- e) Previa Consulta colectiva.
- f) Acuerdo básico sobre el Desarme.

Pero hagamos una digresión para examinar dos de las hipótesis anteriores.

B) 1) *La Federación de las Naciones, o el Estado Supra-nacional*

Pocas palabras sobre el tema. La violencia bélica, excepto en los casos extremos de guerra civil o de revolución, ha sido eliminada por la institución del poder político nacional. Y así se deduce que un super-estado sería el más radical remedio para acabar con las guerras. Pero el estado no nació por un acto de voluntad como creación abstracta. Su formación costó tiempo, sangre y violencias inauditas. Hoy, lo que antes fué obra de fuerza, se ha convertido en comunidad de tradiciones, de cultura, con una vinculación de lealtad y obediencia muy difícil de descuajar y de centrar en otras unidades. Examínese el esfuerzo que han costado las Federaciones políticas existentes, a pesar de la comunidad de origen o de historia (Unión Norteamericana, Confederación Helvética), y se apreciará la utopía de un estado supra-nacional. Si existiera una conciencia muy extendida de ciudadanía mundial, el problema del super-estado se habría simplificado, derivando hacia una mera cuestión técnica de organización. Mucho más podría alegarse contra tan radical propósito de super-estado. Y no sería el más débil argumento el de la variedad actual de culturas, que sufrirían bajo la inevitable mecanización de un mundo sin naciones.

2) *Federaciones y Acuerdos regionales y Federaciones por ideologías*

Es posible que dentro de la futura organización del mundo quepan, sin producir distorsión violenta, sino sirviendo más bien a la armonía, ciertas Federaciones de Estados creadas en vista de adecuar las unidades políticas a las necesidades económicas y militares de ciertas regiones, y siempre que ciertos vínculos de tradición, lengua, cultura e intereses comunes lo permitieran. Y así, junto al *British Commonwealth of Nations*, ligado jurídicamente en la Corona como *Corporation sole*, podrían surgir Federaciones danubianas, balcánicas o bálticas, etc. Y también cabe pensar en ciertos Acuerdos regionales que, sin cuajar en la forma política de Federación, sirvan a propósitos de paz y de organización. El artículo 21 del Pacto de la Sociedad de Naciones, incrustado en dicho instrumento, a pesar de su formación general, para salvaguardar la doctrina de Monroe, es un antecedente de este sistema. No cabe negar el valor que para la paz puedan tener esos acuerdos o sistemas regionales. La accidentada historia de la doctrina de Monroe puede ser ejemplo, tanto del duro tributo que se paga a las hegemonías pacificadoras, como de sus beneficios.

Otro problema, y éste más discutible, sería el de las Federaciones de Democracia. Clarence K. Streit, en su *Unión Now*, propone, ya que no fuera posible una gran Federación mundial, una Federación parcial sobre la base de unas quince Democracias unidas por la virtud de su ideología común. Fué este programa, no manifestación esporádica de una idea, sino que, acogido y defendido por un grupo de escritores ingleses, animó cierta polémica. El antecedente del plan lo halla Oscar Jazi ("The Political Organization of the Future", en la colección *Toward International Organization*, Nueva York, 1942, p. 204) en la *Paz perpetua*, de Kant, donde el federalismo efectivo se basaba en la voluntad popular. Añádase el argumento, a favor de la necesidad de una ideología común, que es difícil que puedan federarse un león y un ratón. "Una Unión Federal abarcaría sólo aquellas regiones que poseyeran la misma estructura económica, política y moral... Una Unión de Democracias, y el resto del mundo acabaría pronto por pervertirse. Así ocurrió con la Sociedad de Naciones, que se convirtió en un instrumento de poder político y de egoísmo nacional" (O. Jazi, *Ob. cit.*, pp. 206-207).

Aunque pueda invocarse como precedente de uniones por motivos ideológicos uno de los elementos que integran la doctrina de Monroe, el precedente no sería de gran valor. Otros factores contribuyeron al mantenimiento de dicha doctrina, y no sólo el de las ideologías de libertad americana contra los sistemas autocráticos de los socios de la Santa Alianza. Hoy la afirmación de la Democracia de toda América, en oposición a la ideología fascista, sirve, como uno de los argumentos de la doctrina de Monroe, para que esta antigua declaración unilateral y política se construya en un sólido sistema, también jurídico, de solidaridad interamericana. No caben, sin embargo, como muy eficaces, otros factores de fuerza y poder.

Pero otras objeciones de más peso podrían alegarse contra las Federaciones por ideología democrática. Sin insistir en las divergentes concepciones de la libertad y democracia que separan en los campos, al parecer irreductibles, a las poderosas naciones que hoy luchan unidas, sería muy difícil llegar a una coincidencia de apreciación de fines democráticos entre las naciones que se proclaman democracias. Porque, en efecto, para un banquero de Wall Street democracia no significa lo mismo que para un refugiado republicano español o para un campesino mexicano. Tampoco un chino coincidiría con un inglés o con un sueco en la apreciación del símbolo democrático.

El otro peligro de las Federaciones por ideologías se expresa en el comentario de Lord Cecil (*A Great Experience*, p. 347) al citado plan de Clarence Streit: "Temo que el resultado inmediato fuera la cristalización de un grupo opuesto formado por otros países que crean en alguna modalidad autocrática." La misma opinión expresa Q. Wright. Y el internacionalista Lauterpacht (*London Political Quarterly*, abril-junio, 1941) afirma que "sin la influencia unificadora y moderadora de una Sociedad de Naciones, universal en cuanto al número de las asociadas, cualquiera de dichas Federaciones podría muy bien convertirse en causa de conflictos regionales y de largas guerras".

C) *La separación de las técnicas de decisión y las de ejecución*

Si recogemos un doble aspecto que aparece en el plan de la hora presente (Moscú, octubre 1943), o sea el compromiso de mantener la paz y el orden que asumen las naciones aliadas y el de respeto a la igualdad y soberanía de los estados, tendremos, de una parte:

a) Una fuerza militar, eficaz y organizada, que remedie los defectos técnicos de una fuerza de contingentes, como la prevista en el art. 16 del Pacto de la Sociedad de Naciones.

b) La sanción ejerciendo una función preventiva para evitar la guerra, pues aparece definida y segura.

Y de otra parte:

a) Un sistema jurídico que organice, por convenio, los derechos y deberes de los estados.

b) Una tipificación jurídica, hasta donde cabe, de la opresión y del opresor.

c) Una instancia jurisdiccional, sólidamente organizada del tipo de Tribunal Permanente de Justicia Internacional.

d) Y una Sociedad de Naciones, o Consejo de las Naciones, que ejerciera funciones de conciliación y de posible unificación de decisiones políticas.

Y ahora, si recordamos las argumentaciones teóricas hechas en el curso de esta ponencia sobre la soberanía, la formación de la voluntad internacional y las técnicas institucionales, vemos perfilarse clara una distribución fundamental entre:

a) Las técnicas de organización y decisión de la comunidad internacional, cuya obra corresponde, en condiciones de igualdad a todos los miembros de la comunidad de las naciones.

b) Las técnicas de sanción para el mantenimiento del orden y de la paz, a cargo de ciertas naciones que han afirmado su hegemonía en el mundo internacional.

b) *Los límites de la hegemonía*

No puede desconocerse, ni ahora ni antes, el valor de la hegemonía en la Historia. La hegemonía es una modalidad especial de influencia. Es, por regla general, una relación política. (Triepel, "Die Hegemonie", *Ein Buch der führenden Staaten*, Berlín, 1938, p. 136.) Si se transforma en poder deja de ser hegemonía para convertirse en soberanía, que es un concepto jurídico. Conviene mantener los límites.

A nadie se le puede ocurrir que hoy existe una plena autarquía de los estados en el sentido de la Polis griega. Sólo se da esta autarquía entre los negros de la selva o en los pueblos esteparios, y aquí volvemos a citar a Triepel. "No hay un solo estado que escape en la formación de su voluntad a la influencia de otro estado" (p. 139). La cita no contiene nada nuevo. La llamada voluntad del estado o *volonté générale*, es producto de complejísimos factores de la heterogeneidad social, y uno de los más importantes es el de la heterogeneidad internacional que hoy obra con imperiosa necesidad sobre el estado para constituir una voluntad acorde con los fines de la comunidad internacional.

c) Pero si hegemonía es un concepto social, la soberanía, no conviene perderlo de vista, es un concepto jurídico, y en el ejercicio de esta función limitadora de arbitrariedad de poder juega un papel importante en la fundamental separación entre las técnicas de decisión y las de ejecución.

Nota.—Al final—último párrafo—de la galera 8, en su línea primera, léase: *Debo a la bondad del eminente internacionalista cubano Dr. D. Antonio Sánchez de Bustamante, etc.*