

LA GUERRA EN EL ORDEN INTERNACIONAL

Examinar con una visión puramente jurídica el fenómeno internacional supone, en opinión de muchos, diluirse en la discusión de problemas que son ya por naturaleza insolubles. Tratar de la guerra, es indicar la misma inexistencia del Derecho internacional, al reconocer lo que es negación de sus preceptos fundamentales y destructor de su validez. Se ha dicho en este sentido que un Derecho internacional en el que la mayoría de sus disposiciones están destinadas a reglamentar el fenómeno bélico, es un derecho anormal, por no decir un no-derecho. Y si esta es la creencia de innumerables autores en tiempos de paz y de sosiego, ¿qué cabe pensar cuando la humanidad sufre el azote de una espantosa guerra con los sacrificios cruentos que lleva consigo, cuando en el ánimo de todos, los horrores son consecuencia exclusiva de la contienda bélica, que es obra de maldición, desprovista de toda posible justificación? En esas circunstancias surge como del convencimiento profundo de todos, el ansia ciega, inmotivada, de suprimir para siempre la guerra, de borrar de la lista de las instituciones humanas la pelea armada, y es solamente por haberse producido este estado psicológico por lo que la humanidad y

los pueblos elevan a dogmas, concepciones tan vacías y desprovistas de sentido como la de la pasada conflagración de "hacemos la guerra a la guerra".

No podemos, ni queremos nosotros, adoptar una postura que sólo radique en la impresión emotiva que la contemplación de lo meramente externo puede producir de momento. Aspiramos a observar en sus justas proporciones el hecho histórico con el fin de poder actuar convenientemente ante la misma Historia.

La guerra pasada vino a constituir, efectivamente, un sacrificio estéril, no cumplió ninguna función esencial, debido principalmente a esta actitud sensiblera, que queremos descartar de ahora en adelante. Los dirigentes de entonces prefirieron seguir el camino fácil de indicar lo que estaba en el sentimiento de todos: el horror de la devastación y el mar de sangre producido por tanta víctima. No se atrevieron a decir la verdad, porque la verdad era dolorosa, implicaba poner de relieve las causas de la guerra, preocuparse en crear los principios y procedimientos que dieran base a un nuevo orden en el que tal catástrofe no pudiera producirse de nuevo.

Hora es de que los hombres, y nosotros especialmente los españoles, nos preocupemos de orientar a la opinión en un juicio sereno sobre el alcance de la presente lucha, y para esto nada mejor que intentar poner de evidencia el sentido que toda guerra posee, su indiscutible anclaje en la Historia y también en el Derecho internacional público.

* * *

No es aconsejable enfocar unilateralmente el problema de la guerra; tanto las posiciones irenistas como

polémicas incurren en el error propio de toda visión incompleta y sobre todo en el de no llegar a articular este hecho en función de todo el Derecho Internacional. Se trata de un aspecto y de una realidad sumamente compleja, por corresponder a necesidades muy diversas y contener sentidos muy distintos. No estamos ante un fenómeno unívoco, sino con múltiples facetas que deben tenerse muy en cuenta para conseguir captarle en toda su plena integridad.

Hay un aspecto social característico en la guerra que nos advierte su primer contacto con el Derecho internacional, y es la condicionalidad que supone en la constitución de toda unidad política. La existencia de la lucha, la rivalidad entre los grupos no es sólo un fenómeno social de disgregación, sino también de concentración de energías, de intensificación en los lazos de unión. Por la posibilidad del combate, el hombre ha procurado agruparse para poder mejor luchar y defenderse; concentración que ha ido creciendo en proporciones a medida que las necesidades y envergadura de la contienda han exigido mayor volumen de fuerzas. El aumento en la intensidad de la batalla, ha venido paulatinamente y a su mismo compás marcando el desarrollo de los grupos políticos, su mayor o menor amplitud. La Historia nos habla en sus páginas de guerras entre ciudades y de guerra de regiones; nos refiere contiendas entre reinos y también entre naciones, y hoy pasamos a ser testigos de una guerra entre continentes. El mapa político se ha delineado en relación a las exigencias de la guerra y frente a toda posible especulación se ha venido imponiendo la realidad diciéndonos cómo la técnica y la extensión de la guerra, de una manera más o menos visible, ha

ido formando las unidades políticas y estableciendo las relaciones de mando y de obediencia. Ha llegado un momento —el de la guerra actual— en el que este hecho no puede ya permanecer ignorado por nadie, puesto que el éxito de unas campañas como el fracaso en otras; el hundimiento de pueblos que se estimaban poderosos y la resistencia de los que pasaban por débiles, ha sido resultado de la adecuación o no de la unidad política a las exigencias de la guerra moderna.

Solamente por las consideraciones precedentes puede decirse, sin temor a caer en la exageración, que la guerra es un elemento principalísimo en el Derecho Internacional Clásico. Si nosotros nos atenemos a la noción usual del Derecho Internacional Estatal y le consideramos como un Derecho ordenador de competencias territoriales —con la particularidad de que éstas existen y han sido creadas con total independencia de los preceptos jurídicos internacionales— tendremos que concluir afirmando que la determinación de aquellos principios que sirven para efectuar la fijación de la competencia territorial es de interés esencial para todo internacionalista. Las unidades políticas se forman a través de la Historia entre contiendas políticas y de cara a la guerra, por eso es siempre la guerra la que va con la pauta de los tiempos señalando cuáles merecen la categoría de tales. Vemos cómo en un primer momento sólo luchan las pequeñas ciudades y son ejércitos de patricios los que cruzan sus armas; en la Edad Media los caballeros hacen una guerra de aventura, combatiendo por su propia cuenta, aunque vengán agrupados en un ejército mayor en el que el monarca es tan sólo el capitán de capitanes, el que tiene mayor rango y tal vez aporte más hombres y mejores

pertrechos. Exigen las guerras en la Edad Moderna una centralización de energías en virtud de la cual el monarca pasa a ser el director militar y los ejércitos se dicen del rey, y es él, el que atiende a sus gastos y sostenimiento. La revolución técnica producida por la utilización de la pólvora y de las armas de fuego relega a segundo término el arma de la caballería, viniendo a constituir desde este momento la infantería el cuerpo principal, el que lleva el peso de la campaña. La infantería es el arma de la nación, del pueblo, la que necesita de mayores masas, disciplina total y gastos más costosos. Se hace imposible desde este instante la guerra a base de ejércitos de mercenarios, las levadas no bastan para cubrir sus filas, ni el patrimonio del monarca es suficiente. El destino obliga emprender una reforma política por la cual se haga partícipe a la nación en la lucha armada, aportando todos su esfuerzo económico y personal. Mas aun poniendo todo el pueblo en pie de guerra, ésta llega a alcanzar tal amplitud que a veces un pueblo no se basta con sus propias fuerzas y tiene que fundirse con otros o aliarse entrando en la órbita de acción del superior. La guerra no solamente amplía sus exigencias humanas y exige mayor número de soldados, sino —y esto es más importante— precisa de más elementos y de una técnica más acabada: un grado concreto de industrialización y de autarquía económica. No termina en esto el proceso evolutivo que venimos reseñando, no basta con poder controlar todos esos elementos, es preciso poseer un espacio suficiente en que moverlos, hay que dominar el territorio imprescindible para conseguir montar la máquina de guerra alejada de la acción del enemigo.

* * *

Se estructura y constituye la unidad política, el sujeto internacional en función de las exigencias de la guerra, y es por esto por lo que la frontera, a pesar de teorías más o menos exactas, posee en todo instante un sentido bélico. No es admisible hablar en la actualidad de una frontera natural, ni de líneas que impliquen defensas más o menos seguras, pero sí de comprenderla como expresión de una situación económica y de una posición geográfica y estratégica. Mientras el fenómeno de la guerra exista, todo pueblo, para sentirse seguro, ha de fijar sus fronteras en relación a las necesidades militares, extendiéndolas o reduciéndolas de cara al presunto enemigo y condicionada por imperativos geográficos y geopolíticos. La política de estos últimos años no ha hecho más que poner de relieve esta afirmación. Italia ha actuado en Abisinia como en el norte de Africa con el fin de alejar el peligro de una acción inglesa apoyada en esos puntos, y si perdió la guerra fué porque en lugar de haber emprendido desde el primer momento el ataque decidido sobre Egipto y Malta, esperó a que la contienda fuera resuelta por otros y en otros escenarios. La indecisión italiana permitió a Inglaterra tomar la iniciativa e impidió toda acción seria de Alemania sobre el Mediterráneo, haciendo que el ejército de las colonias francesas se sintiera libre de toda vigilancia del Eje. ¿Qué sentido, sino el de completar su unidad en lo económico y en lo geográfico, ha tenido el plan militar alemán? Desde los primeros pasos del nacionalsocialismo se ha trabajado por llegar a conseguir una unidad inmune al ataque enemigo. Primero se eliminó el entrante checoslovaco, destinado a servir de aerodromo a las flotas aliadas que procedieran a destruir la in-

industria alemana; más tarde la acción sobre Polonia, con el fin de alejar un frente y colocarse en situación de marcha hacia el este. Se invadió Holanda con la intención de mejorar la defensa antiaérea y se procedió a la lucha contra Rusia con el convencimiento de que con ella culminaba todo el grandioso proyecto. Alemania no sólo ha buscado en Rusia conseguir una obra política, por sí decisiva, sino asimismo una retaguardia, un espacio en que instalar su industria de guerra fuera del alcance de la acción aérea enemiga, que había que pensar se produciría con toda intensidad, dados los elementos técnicos de que podían disponer los Estados Unidos y el carácter deportivo que la lucha por el aire supone, tan de acuerdo con el carácter anglosajón. Ha formado la guerra las unidades políticas, ha creado la teoría del espacio vital y del gran espacio y es la que de una forma o de otra ha de condicionar el mapa político e internacional de la postguerra.

* * *

No puede ser, después de lo dicho, la guerra un concepto tan extraño, tan a espaldas del Derecho Internacional. Será preciso, por el contrario, darle entrada bien como un mero fenómeno político o con un sentido perfectamente jurídico. Un autor moderno como es Bilfinger ha tratado de resolver la duda sobre el carácter jurídico o político de la guerra con la simple afirmación de que se trata de un concepto totalmente político. Yo no estimo tan fácil la solución, porque no puede desconocerse que la distinción entre lo político y lo jurídico es de naturaleza circunstancial,

histórica; que lo que en un momento y en un plano es político, en el otro puede serlo jurídico. Podría decirse que lo político es de cara al Derecho positivo, la actuación que fuera y por encima de lo jurídico tiene un contacto y una proyección inmediata sobre él: la política es el techo de lo jurídico, si aumenta la altura de éste, aumenta la elevación de aquélla; si disminuye, ésta también disminuye. En la esfera interna la elevación y amplitud de lo jurídico es grande, la actuación política está, por lo mismo, sumamente alejada de extensas zonas, como por ejemplo, la judicial, en el internacional sucede todo lo contrario: la amplitud del derecho es pequeña y la presencia de la política continua. Siendo así, las pocas normas jurídicas que existen se entienden políticamente, o se consideran los principios y conceptos políticos anclados en el derecho, aunque no sea sino para realizar una función que en el campo interno tiene perfil netamente jurídico; de una forma o de otra, bien la guerra como acción política para completar la insuficiencia jurídica del orden internacional, bien como concepto jurídico para encauzar una acción que sigue teniendo características políticas, el caso es que la guerra constituye, hoy por hoy, uno de los elementos fundamentales del Derecho Internacional, sin el cual no puede existir ni comprenderse. Nos aventuramos en nuestra posición aun a soluciones más radicales: para nosotros el Derecho internacional se completa por haber surgido un verdadero concepto de la comunidad internacional y el problema se resuelve por la entrada de nuevos valores y nuevos instrumentos, o por una mayor influencia y función de la lucha bélica, de la guerra como medio formal, como contorno o camisa de fuerza que man-

tenga el orden, por no ser posible construirlo justamente. ¿Que se tratará entonces de un nuevo concepto de la guerra?, y qué, ¿no se ha pretendido también declarar la guerra de legítima defensa fuera de la guerra propiamente dicha? Estaremos ante nuevas características por obra de una proyección sobre otro plano político y social, por cumplir, en una palabra, la guerra otras funciones.

* * *

No puede el internacionalista, ni le está permitido al político actual, situarse ante la guerra con la actitud simplista del que cree resolverlo todo, diciendo que es buena o mala, que debe tolerarse o condenarse. Se requiere una labor más profunda, hay que tratar de averiguar por qué los pueblos hacen de ella uso y qué misión a través de los tiempos se la ha venido encomendando. Es cierto que en toda acción bélica estamos en presencia de un choque de voluntades en el que cada una de ellas pretende imponerse a la contraria. Mas esto es tan sólo la estructura dinámica, el perfil del hecho, jamás el fondo ni la característica esencial que buscamos. Decir choque de voluntades nada definitivo representa, también existe pugna de voluntades y de intereses en toda relación contractual. Lo interesante para comprender la guerra en una primera visión de conjunto, es determinar en favor de qué se emplea ese despliegue de fuerza, en contra de quién y con qué finalidad se desea someter al que aspiramos a vencer. La contestación a toda esta suerte de interrogantes nos aproxima enormemente al concepto preciso de la guerra.

Hay una dialéctica bélica y una estructura formal que viene representada por el mero choque de voluntades, en el que cada una de las concurrentes intenta prevalecer sobre la contraria, aniquilarla como tal fuerza opuesta; ahora esta dialéctica y esta estructura no nos dan el concepto completo que buscamos. Carl Schmitt ha incurrido en este respecto en una miopía que si bien pudiera justificarse tomando como supuesto el plano filosófico e histórico-político en que se mueve, en nosotros no tiene la menor viabilidad. La guerra como fenómeno esencialmente político que es —en el sentido que hemos venido dando a lo político de ordenador de los elementos y situaciones que se señalan como condicionantes del Derecho Internacional— implica una lucha y un ansia de someter la voluntad contraria, pero requiere algo más, que es el fin por el que se lucha y la pretensión de hacer que se tiene cuando la lucha haya terminado. Esa consideración teleológica no escapa ni al mismo Schmitt, que en su evolución doctrinal la va recogiendo a medida que las necesidades y el plano histórico en el que su nación actúa se va perfilando. Schmitt, mientras que Alemania realiza su centralización política interna, cree deber insistir en la noción de lo político como superación de la etapa disgregadora de Weimar, acentuando su proyección en el campo internacional al señalar la guerra como la manifestación política por esencia, en la que cada pueblo determina a su enemigo y procede a preparar su derrota. Schmitt opera en ese momento a base exclusivamente del interés político alemán, por lo que sólo cree útil mostrar la existencia del enemigo, pero del enemigo de Alemania, para de esta forma proceder a la unión de todos los alemanes y justificar una política

de sacrificio y de costosos preparativos militares. Con este sentido de lo político, marcadamente particularista, egoísta, el Derecho internacional sufre como consecuencia inmediata una fragmentación, pues a una multiplicidad de políticas corresponde una multiplicidad de Derechos internacionales, en la que el Derecho Internacional representa la constelación de fuerzas internacionales tal como se ofrece en cada momento.

Schmitt varía su pensamiento cuando Alemania, comprometida en la guerra, libra la batalla de Rusia y siente la proximidad del ataque a Europa, entonces la dialéctica de la fuerza tiene otro fin, no se trata ya de vencer al enemigo que se opone al interés de un Estado, sino de someter al que se enfrenta con una determinada concepción del Mundo. Es tal la acentuación de este aspecto en Schmitt, que en su última conferencia dada el año pasado en Madrid trató no ya de exponer la lucha del pueblo alemán, sino de dos concepciones internacionales: la americana de imperialismo y hegemonía, de la influencia decisiva del hemisferio americano, y la continental, que propende a reconocer a todos los pueblos su puesto en el Mundo, consciente de que el Estado no ha agotado sus posibilidades. La guerra es desde este instante en Schmitt un medio para realizar una función esencialmente internacional, como es el establecimiento del orden justo en el que deben desenvolverse todos los pueblos. La necesidad política y militar ha llevado a Schmitt a la posición que nosotros defendemos por convicción, independientemente de los avatares de la guerra.

* * *

No es la mera sumisión de la voluntad del enemi-

go a los propósitos del vencedor lo que explica la contienda bélica y la misma fenomenología política. Podría haberse admitido esta concepción cuando reinaba la más completa anarquía internacional, pero hoy no. En la guerra se lucha por someter al enemigo a la concepción internacional y política por la que se viene a combatir. Esta concepción internacional responde a una visión de la política nacional que juega en función de lo internacional, por la misma naturaleza de la nación y del sujeto. Esta versión de la guerra y de la política es, además, la que corresponde con nuestra manera española de pensar y de actuar. Hay dos momentos críticos de nuestra presencia en el mundo, y son: con el César Carlos y con Felipe II, en ambos España se pone al servicio de una concepción universal: la estructuración del orbe a base de una comunidad de pueblos católicos debidamente jerarquizada. España no realizó en aquellas empresas una política torpemente egoísta ni acometió —como muchos han creído ver— una aventura de Quijote, sino que se adelantó a la noción que hoy, siglos más tarde, se considera ideal, aunque no se posea la alteza de miras necesaria para llevarla a efecto.

Este sentido es el característico de la guerra siempre que nos movamos dentro de una noción de organización de pueblos. En las luchas de las ciudades griegas no se combate por la mera sumisión del vencido, sino que se actúa guiado por el deseo de vincular al derrotado en la constelación de fuerzas que se está planeando; en una liga o en otra. En las contiendas de la Edad Media el vencido queda obligado a participar en la lucha del vencedor, y es lo mismo por lo que la ocupación supone un traspaso de soberanía, una

nacionalización automática. Sólo cuando la visión internacional se esfuma por la falta de valores universales, es cuando la guerra se mantiene como la lucha privada entre iguales, y en la que no se debate ningún problema de valoración ni de organización, por no existir nada por encima del Estado.

Vuelve la guerra hoy a tener el sentido de siempre, en el que la sumisión del vencido no es suficiente, en que no basta su inactividad, sino que se hace preciso su intervención en el plan internacional del vencedor.

* * *

Al cobrar el sentido clásico la guerra se centra en el cuadro del Derecho Internacional como criterio político, como medio de determinar los elementos básicos de la comunidad. La guerra tiene una función o funciones que son indispensables y que sólo por su empleo pueden realizarse plenamente.

Tiene razón Schindler —aun consignando las diferencias de planteamiento que con él nos separan— cuando declara que la Sociedad internacional, para ofrecer una cierta consistencia, para tener —diríamos nosotros— visos de comunidad, ha de desarrollar las actividades que constituyen las tres funciones clásicas, así como los instrumentos aptos para ponerlas en práctica y que son los poderes legislativo, ejecutivo y judicial. El Derecho internacional no conoce poderes internacionales, ni puede conocerlos a menos de que desaparezca para dar paso a un Derecho universal. Las funciones en la comunidad internacional tienen que ser realizadas por los Estados, por los miembros pertene-

cientes a dicha comunidad. Nosotros consideramos esencial al Derecho Internacional, la naturaleza internacional de la función, pero nacional del órgano; el Derecho Internacional actúa en la esfera supranacional a través de la acción de los sujetos internacionales. No hay, pues, un órgano legislativo, ejecutivo ni judicial por encima de los Estados, de naturaleza diversa a la estatal; ahora existen y son indispensables la función legislativa, ejecutiva y judicial con carácter internacional. Funciones que normalmente deben ser realizadas por la acción debida de los sujetos internacionales utilizando las instituciones al efecto creadas, pero puede, y de hecho sucede, que llega un momento en que por la contextura misma del Derecho internacional y de esas instituciones resultan inaplicables y es sólo la guerra la que puede cumplir la misión requerida.

Según las características de la organización internacional, así la guerra ha suplido a unos poderes y ha desempeñado unas funciones muy distintas según las circunstancias, unas veces ha tenido alcances judiciales y ejecutivos y otras sustancialmente legislativos.

Judiciales.—Conocemos en el Derecho interno una época de lucha privada mantenida sin ningún miramiento a normas ni usos: combate anárquico en su contenido y en sus formas. Pero conocemos, al lado de esta clase de contienda privada, otra en que, aun siendo los mismos particulares los que la resuelven, lo hacen obedeciendo ya unos preceptos y usos que han alcanzado la categoría de convencionales, por los que viene legitimada su misma actuación privada. Es la acción *pignoris capio* la que nos pone de relieve este aspecto; en ella el individuo ofendido actúa por sus

medios contra el violador, latiendo en su acción la presencia de un juicio superior que ha elegido en él a su ejecutor. Lo mismo ha sucedido en el campo internacional. La existencia de una obligación que está por encima de los mismos sujetos, que obedece a fundamentos superiores, es la que establece la conducta del obligado y otorga poder al autorizado; el Estado ha sido injustamente atacado y ofendido, y la realización de estos actos es lo que le inviste automáticamente del derecho a imponer al violador la sanción debida, y aunque lo hace por su propia cuenta —con el empleo exclusivo de sus fuerzas—, por la índole del asunto actúa como ejecutor de una función que es en su esencia judicial. La función judicial que ha sido en opinión de muchos la primera puesta en marcha por los pueblos, por encerrar la determinación concreta del precepto frente a cada caso, ha sido también la que se ha señalado como primera a la guerra. En la teoría escolástica de la justa guerra, como en la concepción antigua y pagana se ha destacado siempre una acción de justicia en la cual el que combate no actúa como simple parte que viene a discutir un derecho, sino como juez que falla y ejecutor que impone. El Estado se hace juez porque su acción coincide, se identifica con la que el orden preceptúa seguir en el caso supuesto, y actuará con ese concepto mientras que esa identificación subsista. Supone la guerra la existencia de un Estado-juez, pero también la de un Estado-delincuente, de un Estado-obligado. Si el que obra con el fin de restablecer el orden injustamente violado es juez, el que lo ha violado será el reo, no existe, pues, paridad entre uno y el otro, no puede hablarse de contendientes, hay sólo una relación de juzgador con obligado,

en la cual este último debe limitarse a acatar las decisiones sin oponer la menor resistencia que agravaría su situación.

Conoció la teoría clásica la función ejecutiva de la guerra, que vino a ser inmediatamente la de mayor importancia. El Estado tenía derechos, pero también deberes que podía desconocer o cumplir indebidamente y en cuyo caso merecía un castigo. Por no existir un órgano internacional al que correspondiera esta acción ejecutiva es por lo mismo por lo que un Estado o colectividad de Estados (según lo requiriese el caso) cumplía la misión vindicativa y punitiva, imponiendo al Estado delincuente la sanción correspondiente. Aparece la guerra desde este instante como medio el más adecuado de todos de punición y de castigo.

Durante toda la Edad Media la teoría de la guerra ha conocido las dos funciones: judicial y ejecutiva, que hemos señalado en perfecta armonía con la teoría escolástica dominante. Al pasar los tiempos, la acción legislativa indispensable en la nueva forma internacional tendrá que basarse asimismo en la guerra para llevarse a efecto. No conoció la Edad Media este aspecto de la guerra por la especial naturaleza de la época, que al identificar el derecho de gentes con el natural entendió que los preceptos del *jus gentium* venían establecidos por la ley natural y que el hombre racionalmente, de manera inmediata y segura los conocía. Las normas generales estaban en el plano del tiempo fijadas para siempre en sus líneas fundamentales; el orden de la Cristiandad era la expresión del orden natural eterno e inmutable y no necesitaba de una continua intervención del legislador humano. Todo esto hacía que la función principal fuera la judicial y que

todo quedara reducido a constatar la violación de la regla preestablecida e imponer la corrección debida como castigo y como restablecimiento de lo violado. Esta situación no es exclusiva de un derecho como el de gentes, que tardó siglos en diferenciarse del Derecho natural, es una etapa en que toda manifestación jurídica se ha presentado, aunque en momentos diversos. Mientras que la humanidad se ha sentido vinculada a los dioses y el jefe del grupo ha tenido la misión de escuchar sus dictados, la vida se desarrolló con la creencia ingenua de que todo venía dispuesto por la divinidad tutelar, derivándose la fuerza obligatoria del precepto de su misma voluntad, por lo cual el hombre tenía una actitud pasiva y obedecía a la norma lo mismo que podía acatar los resultados físicos y naturales. Cuando el hombre deja de observar esa conducta y se sitúa con espíritu crítico ante el Derecho, surge claramente la nota positiva y aparece junto al derecho natural que constituye el fundamento del conocimiento moral, la acción del legislador humano, que convierte en positivo todo un mundo de disposiciones.

Solamente marcando la evolución y el sentido de la función legislativa en el Derecho internacional público podemos llegar a comprender el papel que tiene en ella la guerra. Mientras que el Derecho ha sido teológicamente considerado, ha tenido un carácter secreto y sagrado declarado al elegido, a través de una comunicación directa con la Divinidad, mas cuando se produce su humanización surge la reacción política que hace que las leyes dejen de ser secreto sacerdotal para democratizarse en el sentido recto del término. Aparecen las Asambleas legislativas, que son reuniones de los más viejos de la tribu, que en representación

de la comunidad van paulatinamente resolviendo todos los problemas en una elaboración continua de normas y de deberes. A medida que la complejidad de los casos aumenta y la oposición de criterio se hace notar, comienza a percibirse la necesidad de un órgano individualizado que ha de ser pronto el poder legislativo, poder que por el mismo proceso seguido, así como por la misión fundamentalmente política que le corresponde y que por la misma naturaleza del derecho positivo —que presupone un contacto con el derecho natural, un saber obtener de éste las soluciones atinadas para cada momento histórico en un continuo decidirse— está destinado a ser el más importante y característico. Idéntico proceso se ha dado en el Derecho internacional, mas sin llegar al punto último alcanzado por el Derecho interno. Por obra principalmente de los españoles se accentuó el carácter humano y positivo del derecho de gentes, su diferencia con el derecho natural y con ella la necesaria actuación del legislador humano, que encarnóse en la acción conjunta y unánime de todos los miembros de la Sociedad internacional, de igual manera que las viejas asambleas indogermánicas; mas como en aquéllas existía una base objetiva y una identidad de principios fundamentales, el precepto aparecía no como una transigencia ni como un pacto, sino como una norma puramente objetiva; en la esfera internacional, al no darse los mismos presupuestos, la decisión tiene carácter contractual y es por lo mismo por lo que el Derecho internacional toma una nota esencialmente convencionalista. Ahora el contrato, el pacto supone un reconocimiento de intereses, voluntades y criterios distintos, legítimos todos ellos en relación con el principio de legitimidad particular del

que parten, porque el convenio implica en todo momento una tensión de voluntades, una política de fuerza. En el Derecho contractual, mientras no han existido unos principios superiores, un Derecho objetivo que colocara a los contratantes en un pie de relativa igualdad, impidiendo el abuso de uno de ellos en detrimento del otro, un Derecho objetivo que impusiera obligatoriamente unas normas y que impidiera otras, el contrato ha sido el exponente de la presencia desigual de dos fuerzas distintas. En el orden internacional no existen esas normas objetivas y por eso sus preceptos en todo momento han supuesto la expresión de la constelación de fuerzas político-internacionales del momento, la historia clásica del Derecho internacional nos va marcando juntamente con las batallas las situaciones internacionales alcanzadas. De esta forma la guerra condiciona en este aspecto toda la función que podríamos llamar constitutiva o legislativa. Y si el orden ha sido impuesto a través de un cálculo de fuerzas o incluso de un despliegue de las mismas, resulta claro que sus variaciones esenciales habrán de llevarse a efecto utilizando el mismo procedimiento.

Creemos, pues, sinceramente que la guerra ha sido y es por el momento el cauce a través del cual se realiza la función legislativa y entra de lleno la política. Ahora, al trastornarse todo el sistema, al quebrarse falto de sus bases, por obra de la escisión espiritual que hace siglos sufrió el Mundo, tenemos que la guerra marca esa disociación en su misma manera de plantearse. La guerra en la Escolástica no tenía funciones contrapuestas, sólo concebía la presencia del que ha violado el orden y del que lo repara, la guerra te-

nía una función exclusiva: era la actuación del que obra en contra del violador, era judicial y ejecutiva. Hoy en el Mundo Moderno no es lo mismo, al desaparecer la distinción radical entre el que ha violado y el que repara, todo queda reducido a dos posiciones legítimas en cuanto a la modificación del Derecho Internacional existente (es decir, acuerdo en la necesidad de transformación, discrepancia en la apreciación de esa transformación; lo cual es sumamente raro al iniciarse la guerra), o contrapuestas del que hace la guerra con ánimo de cambiar el orden existente, y del que lo hace para evitar ese cambio, para mantener el antiguo estado de cosas, pero con la particularidad del que actúa con fines legislativos se coloca en una situación de inferioridad, porque el adversario, realizando una función ejecutiva, se respalda tras la idea de que actúa en defensa del Derecho y de la paz, y aunque después en el desarrollo de la contienda adopte la misma postura revisionista, lo hace —partiendo de otra situación— para crear un orden de cosas que imposibilite lo que él seguirá llamando “atentado al Derecho Internacional”, aun estando convencido de que aquel Derecho Internacional debía haber sido modificado.

Existen cauces, como vemos, para que la Sociedad Internacional cumpla sus diversas funciones, la guerra realiza en gran parte esas mismas funciones, ahora se trata de un cumplimiento anormal no sólo por la presencia de la guerra, que supondría evidentemente una anomalía sobre todo con relación a la idea que nos hemos forjado del Derecho a base del modelo que nos ofrece el Derecho interno, sino por la misma noción de la guerra producto de la escisión espiritual apuntada. Esta escisión determinó la desaparición del

concepto de la guerra justa, negando la presencia de un criterio infalible de lo justo, y justificó todas las guerras utilizándolas como instrumentos distintos según quien la emplease, con ello las funciones que antes eran claras han pasado a ser en la época moderna contradictorias. Dentro de la teoría escolástica el que hacía la guerra justa era juez y a la vez ejecutor, al que se combatía era delincuente; faltaba el órgano superior, decía Suárez, pero la función estaba determinada y se ejercía. En la Edad Moderna no sucede lo mismo, cada uno de los que combaten es parte y se justifica en su misma concepción de las cosas; las funciones han dejado de ser claras para pasar a ser opuestas. El que ha cometido la rapiña, el que ha abusado de su fuerza —creando en beneficio propio una situación injusta— se cree autorizado a convertir en premisa del orden instaurado el respeto a su acción de despojo, mientras que el despojado, vencido, no sólo carece de posibilidad de hacer valer en su provecho la justicia, sino que recibe el calificativo deprimente de agresor, nada más que pretenda recobrar lo suyo o manifieste solamente su título y anuncie quererlo hacer valer: el delincuente ha pasado a ser juez y el desposeído a presunto delincuente.

¿Y qué supone esto? Que la guerra ha llegado a cumplir funciones desorbitadas, que no actúa como vehículo de realización histórica de determinados valores, sino que tiende a crear esos mismos valores; lo mismo que en la época racionalista la razón se desorbitó y de medio pasó a ser fuente de conocimiento moral; la guerra, de instrumento ejecutivo y judicial, ha pasado a ser definidora de los principios más altos, para imponer un orden basado en la distinción radical

entre vencedores y vencidos. Se ha incurrido con esto en una lamentable equivocación y a la vez en una contradicción lógica indiscutible. Se han olvidado los principios inmutables que nos señalan lo justo y lo injusto, porque se pensaba laborar en pro de la paz aniquilando —aun en contra de lo debido— al vencido, impidiendo que el enemigo pudiera jamás rehacerse. Mas el concepto de enemigo no se vincula siempre a un mismo país, puede aniquilarse al enemigo actual que es el que se conoce, pero no al enemigo futuro, que se ignora y que probablemente estará en la hora presente encuadrado en el grupo de los amigos y aliados. Esta práctica despiadada de inutilización del vencido profundiza más si cabe el escisionismo existente, imposibilita la creación de una verdadera comunidad internacional y hace imposible la paz. La comunidad existe por la participación en una idea de lo justo, con la que se pueden medir y valorar todas las acciones y conductas; con la guerra entendida de la manera ruda que hemos señalado tenemos dos concepciones de lo justo: la del vencedor y la del vencido; se miden los hechos de manera opuesta por unos y por otros, no hay ya una comunidad, sino dos comunidades que se odian; la paz no existe. La paz no puede existir porque el orden impuesto descansa en la pura fuerza, de la que tiene que hacer continuo uso para poder mantener un estado de cosas que repugna abiertamente con el que la Ley Suprema dicta.

La situación que venimos detallando choca con la creada por la guerra interpretada a la manera ecclástica, violenta nuestra concepción católica, viniendo a ser sencillamente la consecuencia última del escepticismo reinante, de la ausencia total de principios uni-

versales y eternos. Hay un escepticismo radical, sofista, que niega la existencia de todo principio general para abocar en el más absoluto de los relativismos; dentro de esta concepción no tiene sentido hablar de orden justo ni de injusto, desde el momento que se niega el principio mismo de la justicia. Hay un relativismo, en apariencia más comedido, que se limita a señalar la necesidad de formular los juicios en relación con un orden concreto de cosas; puede ser éste el relativismo de Radbruch, pero puede ser también de este tipo el orden concreto de Schmitt. Se postula la justicia, pero se afirma que está condicionada y en relación con una situación histórica y política determinada y llega a primar tanto la situación sobre la idea de lo justo que ésta desaparece totalmente, para ser tan sólo el exponente de un cierto pensar histórico. Con la guerra ha sucedido lo mismo. Superada la etapa de la lucha egoísta, vino a hablarse de la guerra como fórmula de realización de la justicia, de determinación de lo históricamente justo. Un autor prestigioso como Scheler llegó a decir que a través de la guerra "se precisa lo que a cada Estado pertenece como suyo en un momento"; la guerra, pues, sería la forma de funcionar y actuar la estimativa jurídica. Todo esto sería admisible si se partiera de unos principios inmutables en que hacer descansar la ordenación más adecuada en la historia a lo que es justo por naturaleza. Pero hoy en la guerra no se actúa de esta forma, se ha elevado el resultado de la lucha a único principio en la determinación de lo justo y de lo jurídico, se ha incurrido con ello, pues, en un voluntarismo idéntico al que conoció cualquier sistema de normas.

Es conveniente, por no decir de imperiosa necesi-

dad, que el jurista al examinar la guerra se dé cuenta de que ésta se ha elevado a la categoría de función legislativa suprema en el orden internacional y que, por consiguiente, debemos tratar de indagar los límites en que toda función legislativa ha de moverse, para obtener de esta forma el campo de acción de la guerra. El Derecho interno ha conocido la aberración del positivismo voluntarista, que saltando sobre todo principio superior dejaba a la voluntad del legislador el cuidado de determinar y legitimar los preceptos positivos; hoy, con razón, se ha podido decir que el positivismo voluntarista es una posición trasnochada, pero, sin embargo, no se ha cuidado de poner de relieve la urgencia de descartarle de todo sector de la vida jurídica, y es por esto por lo que le vemos hoy dominar en el Derecho Internacional informando la guerra y estructurando la paz.

Es cierto que con la guerra se procede a inyectar el debido dinamismo al Derecho Internacional, permitiendo la entrada del factor político, sin el cual el Derecho acaba pronto por convertirse en pura fórmula carente de vida. Pero la positivación no es sólo obra de la voluntad, ni el Derecho positivo es puro decisionismo, hay una vertiente que no puede desconocerse y que es la racional; el legislador actúa sobre ideas eternas, sin éstas su obra deja de ser jurídica para convertirse en pura arbitrariedad. La guerra es la voluntad, es la decisión en el terreno del Derecho internacional, pero es preciso hacerla mover dentro de las ideas básicas sin las cuales no cabe hablar de producción jurídica. Hoy la guerra supera en un movimiento exacerbadamente voluntarista toda *ratio* posible, deja la voluntad del vencedor de actuar sobre una *ratio*

preexistente para marcar ella misma la legalidad de lo reglado. Este hecho tiene para mí la más alta importancia por servir de medio de comprensión del fenómeno moderno de la guerra total.

Se ha examinado la guerra total desde múltiples ángulos, se la ha visto como el resultado de la evolución histórica de la guerra, en la que se va marcando la amplitud cada vez mayor de la misma contienda: lucha entre caballeros, luchas dinásticas, lucha de estados, de pueblos, etc. La guerra total —se ha dicho— es la consecuencia del grado de intensidad que la guerra ha alcanzado en atención a los medios empleados; no se trata hoy de destruir a un ejército, sino de aniquilar a todo un pueblo. Es total en la visión particular de cada Estado porque se piensa que de ella depende la suerte para mucho tiempo de la nación, es como la acción en que el pueblo se juega su existencia y su porvenir. Pero sobre todo esto, la guerra total es. —desde el punto que nosotros la estamos estudiando— muy semejante al Poder legislativo total, al imperio absoluto de la Ley, de la Voluntad. Es total la guerra presente porque con ella no solamente se pretende ordenar de una nueva forma el plano político del Mundo, sino porque se quieren imponer unos criterios morales, unas formas de vida, porque se hace depender de ella los valores más inmutables, más alejados por su esencia de toda posible mutación. Con la guerra se pretende consagrar moldes que han sido y tienen que ser estimados por todo espíritu católico como opuestos por entero a la verdad y a la justicia. La catástrofe inmensa que esto supone es sencillamente la consecuencia última a que ha conducido fatalmente la guerra, entendida de la manera desorbitada que hemos venido

describiendo. Lo mismo que el liberal, el positivista no pudo prever cuando debía hacerlo, las consecuencias funestas que la soberanía legislativa absoluta, sin ligamen con ningún principio moral superior e inmutable, iba a producir al imponer nuevas concepciones y hasta una moral alejada en absoluto de lo verdaderamente ético. Y el político, el hombre de Estado tampoco pensó en las consecuencias trágicas que habrían de deducirse de la práctica de la guerra total, de una guerra que pasa a fijar los primeros principios del orden moral sin ninguna raíz en lo eterno, en lo divino. Hoy, roto el juego normal de la *ratio* y de la *voluntas*, desaparecida la base moral, la guerra se ha convertido en total, y es ella la que precisa por su única intervención todo orden.

* * *

Esta es la realidad en el terreno de los principios, realidad que nadie puede negar. Pero es necesario algo más —para no caer en la especulación inútil—, es preciso poner de relieve el alcance práctico, político, las consecuencias, en una palabra, que han de sacarse para actuar convenientemente en un futuro próximo. La suerte del mundo y de España nos impone a todos una determinada conducta desde este instante, y sobre todo al terminar la contienda. Hay en perspectiva un inmenso hacer, y bueno será que partamos del mismo origen de la conmoción actual, que es, a mi entender, el Tratado de Versalles.

La paz pasada fué el exponente máximo del pensamiento democrático y liberal que se había venido fraguando al correr del siglo XIX, era la obra de un

liberalismo utópico, formulario, manifestación política incapaz y funesta, un liberalismo, como dijera Donoso Cortés, que empezaba por dudar de sí mismo, por menospreciar sus mismos postulados fundamentales con el deseo de reconciliar lo imposible. Porque no se sintió la bondad de sus consecuencias es por lo que, en lugar de llegar a las últimas realizaciones, se adoptó un sistema intermedio de compromiso, que sin romper totalmente con el pasado diera al menos una sensación de algo nuevo, y esto fué la Sociedad de las Naciones, presencia de política internacional a los viejos usos del siglo XIX y pacifismo radical a la manera de tantos programas y conclusiones pacifistas. No se quiso poner en manos de las grandes potencias vencedoras la dirección de la Sociedad internacional, ni se deseó construir democráticamente la paz dando igual intervención a todos los miembros de la comunidad sin hacer diferencias por su importancia ni por su carácter de vencedores o de vencidos. La concepción verdaderamente democrática había sido defendida por la delegación alemana en nota presentada en 9 de mayo de 1919, en la que se contenía un proyecto —al decir de Baldoni— radicalmente democrático y pacifista: supremacía de la Asamblea de Estados, decisiones en determinados supuestos tomadas por mayoría, constitución de un Parlamento mundial, etc.; el proyecto no fué aceptado; se quería conciliar la democracia internacional con la acción de unas pocas grandes potencias, la paz con la guerra posible y lícita, las obligaciones de los miembros con la soberanía absoluta de los Estados, etc. La guerra que debió suponer un cambio radical en las relaciones internacionales vino a constituir uno de tantos conflictos en los que nada se

resuelve y todo queda en suspenso, pendiente de una nueva decisión.

Fué la paz, los años de la postguerra con sus continuos problemas, con su profundo malestar, la inquietud dominando a todas las esferas y a todas las naciones, la que puso de evidencia el fracaso de la obra realizada en aquellos meses alegres de 1919. Del fraude cometido, de la indecisión demostrada, surgió la tremenda reacción que arrancando de nuevas concepciones de vida preparóse para dar el asalto definitivo a las viejas fórmulas y a las antiguas prácticas. Casi todos los países sintieron en su misma existencia la inseguridad de lo creado, su total insuficiencia; los unos vivieron en un continuo temor de verse privados de lo que no podían mantener por sus medios, los otros percibieron profundos errores económicos que se oponían a la evolución mundial que la nueva técnica y economía reclamaban, los vencidos sintieron cortado su normal progreso e imposibilitados para conseguir un nivel de vida aceptable... Pero mientras que en unos países el descontento plasmó en meras afirmaciones doctrinales o en puras declaraciones programáticas, en otros dió luz y forma a credos políticos y a maneras de gobierno que se habrían de mover con la idea fija de resolver en una nueva conflagración todas las cuestiones pendientes, tanto internas como internacionales. El bolchevismo, tras de unas manifestaciones típicamente revolucionarias —muy en consonancia con toda gran modificación y con la forma peculiar de reaccionar el ruso—, fué centrándose poco a poco para constituir un movimiento al servicio de un pueblo y de un Estado, aunque utilizase como gran arma una apariencia de universalismo ideológico con la cual poder

fácilmente conquistarse la simpatía de ciertos sectores de la opinión mundial y el mito capaz de someter a millones de seres a los trabajos más duros y a la disciplina más mecánica. Lenin creó una fe y unos cuadros directores con los que pudo dar una fortaleza a Rusia que ningún otro régimen político hubiera después de la derrota logrado imponer, y consiguió un ambiente mundial propicio para permanecer en paz el tiempo requerido para llevar a efecto un programa monstruo de armamentos y asegurarse las alianzas internacionales y la ayuda privada que le dieran la categoría de primera potencia al sobrevenir la guerra para la que se preparaba. El comunismo no había hecho nada que en la Historia no hubiera tenido ya su contraste; también la Revolución francesa y Napoleón supieron utilizar una nueva fe para llevar a efecto todo un programa militar y de conquistas que adormeciera a los pueblos invadidos haciendo que recibieran las banderas de Francia como de liberación, cuando eran de sumisión a un Estado vencedor, al que sería Gran Imperio. La existencia de la Rusia bolchevique hubiera bastado sin más para que se produjera tarde o temprano una renovación total del mundo, y que se convirtiera en cenizas el edificio ginebrino. No era, además, sólo Rusia la que se preparaba convenientemente para el gran acto; era Alemania y eran Italia y el Japón las que con ideologías y hombres más o menos capaces orientaban sus pasos a idénticos fines. El fascismo de Mussolini, concepción completa en sus directrices programáticas, resultaba pequeña en sus realizaciones políticas y así, al llegar el momento definitivo, puso de relieve la debilidad del régimen. El nacional-socialismo de Hitler, concedido en sus ideas fundamen-

tales tal vez en aquel momento en que hospitalizado recibiera la noticia del armisticio, representaba la otra gran creación de la postguerra pasada, orientada a la revisión del viejo sistema internacional y político. Manifestaciones múltiples, decisivas, de la crisis, de la urgente necesidad de transformar todo lo contingente, de dar al traste con las estructuras políticas de siglos, y todo ello nacido no al calor de los resultados perniciosos de una guerra, sino de una paz inexistente, de un orden pacífico insostenible.

Durante mucho tiempo los vencedores más destacados quisieron ignorar su fracaso, pretendieron aferrarse a la idea de haber ultimado un magnífico edificio en el que todo era armonía, y es por esto por lo que, en lugar de estimar esas reacciones apuntadas como consecuencia de la defectuosidad del sistema instaurado, pensaron que se trataba de la aspiración de mando, del sentimiento bélico característico e innato en un pueblo que no se resignaba a pasar por vencido, eran manifestaciones de un nacionalismo exacerbado como se había conocido en otras épocas, o gritos revolucionarios de un país desquiciado al que se creía inutilizado por su propia ideología para intervenir con fuerzas apreciables en la contienda internacional. Se creyó el vencedor seguro de su obra y no se preocupó grandemente de su perfeccionamiento o de su corrección.

En esta actitud de los países vencedores es menester hacer distinciones para poder comprender la presente guerra y el papel que a los diversos Estados en su génesis ha correspondido. La actitud de Inglaterra ha tenido un sentido y una explicación que no concuerda con la de Francia; la inglesa era perfectamente explicable, lógica, sencillamente lógica; la de Francia

no, la de la vecina República ha sido absurda, inverosímil, antihistórica. La Gran Bretaña, por su situación geográfica, económica, política, etc., constituía el ejemplo vivo de la nación satisfecha; era la expresión de toda una época, y es comprensible que, representando espiritualmente a la misma, no se erigiera en país reformador, ni tomara la iniciativa de dar por terminada una etapa histórica. Inglaterra se mantenía firme en su estructura interna, sus instituciones respondían perfectamente y podía, sin necesidad de precipitarse, esperar a que la realidad la indicase la conveniencia o no de tomar medidas de urgencia. Para Inglaterra, abandonar el viejo sistema era adoptar de antemano una posición desventajosa, mientras que mantenerse apegada a las formas existentes era seguir siendo la potencia primera del orbe, sin perder por esa inactividad la posibilidad de defenderse llegado el momento. La situación de Francia era totalmente distinta; en tanto que Inglaterra respondía en lo interno a las nuevas concepciones con el único valor que puede oponerse, con lo tradicional, lo aristocrático, Francia se movía en idéntico terreno que los innovadores, pero con menos nervio, con menor pureza, con menor fuerza operativa; frente al comunismo oponía un Frente Popular que era la forma típica de la vanguardia internacional comunista, algo así como las tropas de choque encargadas de realizar las operaciones previas de reconocimiento en país enemigo y de "sabotage"; a los nacionalismos radicales y modernos de los pueblos totalitarios contestaba con un nacionalismo de "capilla", condensado en unos artículos de fondo más o menos felices de un diario y con una orientación internacjonalista ciega a todo lo actual y a todo sentimiento

universal. La situación geográfica tampoco era para el país fronterizo envidiable, contigua de los dos pueblos que representaban la política revisionista y con unas fuerzas menores se veía, como ya previó antes del 14, expuesta a una invasión inmediata y fatal. Así, la posición quietista que era lógica en Inglaterra, en Francia resultaba absurda en razón a la diferencia apuntada, diferencia comprendida por los mismos políticos franceses, como se había puesto de manifiesto por su preocupación permanente de conseguir la garantía necesaria de sus fronteras y la asistencia debida contra un ataque alemán, seguridad y garantía territorial que había sido la clave de toda la política exterior gala desde los tiempos mismos de Richelieu. Dejó Francia de comprender cuál era su papel en la futura Europa, y en lugar de actuar para conseguir la pacificación del Continente, preparó la guerra que pondría en peligro —lo ha dicho de una manera elocuente Smuts— el destino de las naciones más genuinamente europeas.

* * *

Esta guerra ha tenido —no es posible desconocerlo— latentes unas posibilidades de paz muy diferentes según los momentos y las fuerzas en lucha. En su inicio pareció la repetición de la campaña del 14; en el ánimo de Francia y de Inglaterra todo hubiera quedado reducido a sofocar la intentona germánica y a mostrarse más duros y radicales en el momento de la paz; era sencillamente la consecuencia de un fracaso padecido con el sistema de control impuesto al enemigo, que se subsanaría ahora impidiendo por todos los procedimientos la repetición de un nuevo 1933.

Cuando Francia, en una campaña de días desapareció, dejando aislada a su compañera de armas, se hizo preciso revisar el antiguo proyecto; había que solicitar la ayuda americana y dar con ella entrada a un elemento revolucionario como es la industrialización y la concentración económica que Estados Unidos representan y que forzosamente tenía que producir la quiebra de todas las viejas estructuras políticas e internacionales asentadas sobre otras bases económicas. Todo esto no era muy del agrado inglés, pero no suponía una completa catástrofe, seguíamos moviéndonos dentro del mundo anglosajón —del mundo elegido, según Cecil Rhodes— y la economía norteamericana podía armonizarse con la forma de vida inglesa. No fué ya lo mismo cuando apareció otro elemento en la palestra: la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. Rusia, en cualquiera de sus manifestaciones, es un elemento que viene a perturbar los planes anglosajones —sobre todo ingleses— mucho más que en su momento pudiera haberlo hecho el mismo nacionalsocialismo de Hítler. Es un nuevo y formidable poder internacional y es también una ideología política lo que representa Rusia, y esto cegados por una pasión política —en política la pasión siempre es mala consejera— no lo han querido ver la mayoría de los hombres responsables. El hombre culto a veces por su misma cultura se encuentra incapacitado para comprender una serie de problemas en los que es preciso actuar por instinto, como por presentimiento, y es por no hacerlo así, por el apego a lo que se estima racional, lógico —sin darse cuenta que lo es con relación a una razón y a una lógica que ya no vale ante el hecho totalmente nuevo— por lo que se sitúa desacertada-

mente, y esto, a mi entender, ha sucedido al enfocar el problema ruso y el bolchevique.

El europeo no ha apreciado debidamente la experiencia rusa, una propaganda estúpida persistió en mostrar la inferioridad —imaginativa— de los elementos armados rusos, se decía —y hoy avergüenza recordarlo— que tenía un ejército exclusivamente de propaganda, de noticiario cinematográfico; que su economía era más o menos de tipo medieval y su industria de taller, siendo, por último, sus clases directoras casi analfabetas. Y lo mismo que se equivocaron entonces han querido seguir haciéndolo ahora. En unos, la profesión de ideas afines, y en otros, más que la participación en una ideología opuesta a la comunista, el temor a una perturbación que les perjudique en su persona y en sus bienes, ha hecho que se adopten posturas simplistas, esperando con el triunfo ruso la solución ideal para todo y para todos, o la catástrofe irremediable, sin acordarse de las palabras evangélicas que nos hablan del triunfo definitivo del bien.

El problema que se planteó primero en el campo de la política interna ha trascendido hoy al de la política internacional. No es el comunismo el factor nuevo que altera las viejas construcciones, es Rusia la que con el poder alcanzado transforma el mapa político de Europa y tal vez del mundo. Los hombres del Kremlin han elegido una postura sumamente beneficiosa para sus propósitos, una actitud que les coloca en situación de segura ganancia. No juegan como los demás países con una sola carta, sino con dos: una, la comunista sin patria, con la que pueden debilitar el patriotismo de los demás pueblos y asegurarse un puesto en el mundo aun en el caso de sufrir una derrota militar; otra, la

rusa, por la cual como representantes de un Estado pueden en caso de un triunfo militar exigir las ventajas que a todo pueblo victorioso se le conceden. Será una postura medio para el triunfo de la otra, y ¿cuál será la que sirva de instrumento? ¿O se alternarán ambas sucesivamente jalonando una política de expansión? Lo único que puede decirse por el momento es que Stalin y sus consejeros se aprestan a disipar los temores burgueses de los prohombres anglosajones mientras que aumentan las exigencias rusas, eslavas; se abandona el credo comunista como credo de exportación, pero se extiende el poder ruso; lo que sería necesario preguntarse es si al final resultará distinta una Rumania comunista o una Rumania convertida en provincia rusa.

* * *

Hemos alargado la exposición del apartado anterior con la finalidad de poder enjuiciar mejor la presente guerra y ver la influencia que ha de tener en el futuro sobre la teoría y práctica de la guerra en general. ¿Supondrá esta guerra el fin de toda contienda, o implicará tan sólo la extinción de un tipo de guerra? Hemos concebido la guerra en relación con un determinado orden internacional; si éste se basaba en una unidad espiritual y de creencia, teníamos la guerra justa con unas funciones internacionales firmemente acusadas; de no existir esa comunidad espiritual seguiremos padeciendo la guerra estatal con la confusión de funciones que ocasiona el ser utilizada por cada Estado en servicio de fines particulares. Ni en un caso ni en el otro se suprime la guerra; para que esto fuera

factible sería preciso sustituir la Sociedad o la Comunidad internacional por una *Civitas Maxima* en que la guerra pasaría a ser una sencilla operación de policía, mas desde este instante no podría hablarse de Derecho Internacional, sino de Derecho público.

En la mayoría de las capas sociales, al enjuiciar el problema de la guerra, sólo se tiene en cuenta las ventajas que la paz representa y los inconvenientes que la lucha produce. Proceden a emitir un juicio de valor absoluto e incondicional, por el cual decir guerra equivale a situación forzosamente injusta, mala e inconveniente, y hablar de paz significa imperio de la justicia, de la bondad y de la normalidad. Mas esto no es exacto, ni puede ser aceptado sin graves daños para la humanidad. La guerra, como la paz, no indican por sí nada, son sólo espacios en los que asentar ideas o realizaciones; formas en las que encuadrar contenidos serán, pues, los contenidos, las ideas y los valores realizados en la paz o en la guerra los que nos autorizan a emitir un juicio definitivo y exacto. Una paz en que se realizan ideas de justicia, en las que se armonizan con razón a los moldes debidos las conductas de todos los sujetos es indudablemente una situación benéfica y altamente deseable, pero una paz realizada a base de la sumisión a un poder opresor e injusto, construída sobre bases que pugnan con la moral y que van contra los derechos legítimos de los pueblos, tiene que ser considerada por todos como una paz perniciosa que degrada y envilece a los que la soportan, mil veces peor que la guerra más cruenta.

Paz y guerra no son, pues, sinónimos de justicia y de injusticia, de bondad y de maldad; adscribirse a la paz como si se tratara del bien supremo es como

defender la tranquilidad y la seguridad como el mejor de los bienes, sin darse cuenta que la tranquilidad y el sosiego pueden darse en los presidios y en los campos de concentración. Cuando adoptamos una postura tan simple reproducimos el dualismo fundamental de toda filosofía del Derecho entre la justicia y la seguridad, entre el cumplimiento inexorable de los pactos y el cumplimiento solo de los pactos debidos y justos. Y así como nosotros —por nuestra ideología y nuestra fe— no podemos inclinarnos incondicionalmente ante la tranquilidad, sino que estamos dispuestos siempre a sacrificarla en aras de la justicia siguiendo la frase evangélica “No he venido a traer la paz entre los hombres, sino la guerra”, tampoco podemos sin más aplaudir toda declaración de paz y acoger calurosamente el fin de las hostilidades como remedio infalible de todos los males, sino que previamente indagamos sobre la índole de la paz establecida y sólo después enjuiciamos.

No se trata de un problema de paz ni de prohibición de la guerra, es algo mucho más profundo: se trata de organizar debidamente la paz, de hacer cuanto sea posible para que por el cauce normal los pueblos puedan libremente desenvolverse. No se trata de suprimir la guerra, sino de ponerla al servicio de la comunidad internacional como instrumento de realización de la justicia y sanción del entuerto. Una guerra encuadrada en el orden internacional, cumpliendo unas funciones que normalmente se realizan por medios pacíficos mediante instituciones debidamente dispuestas y a la que se acude sólo en casos extremos, en los que peligran los fundamentos más esenciales de la vida internacional. Este es el único camino de solución, el

que ha sido, por desgracia, totalmente descuidado por todo el movimiento pacifista que arranca desde casi los primeros tiempos de la humanidad.

* * *

Existe una historia amplia y completa del pacifismo que constituye uno de los capítulos más interesantes del Derecho Internacional Público y que parte desde los mismos tiempos romanos y llega hasta nuestros días. No fué extraña a los romanos la idea y el ansia de paz; cansados de tanto batallar, deprimidos por los horrores de las guerras civiles, sintieron también la nostalgia de la paz. En torno a la figura severa de Augusto se condensó este anhelo pacifista que sería cantado por los grandes poetas, defendido por los más elocuentes oradores y argumentado por los más profundos filósofos. Con Augusto conoció el mundo una etapa de paz: la paz augusta. Desde sus primeros años el Imperio procuró adoptar como línea de acción internacional el mantenimiento de la paz y la renuncia a toda campaña de expansión territorial. Fué la paz romana una paz constructiva, basada en la implantación de un ideario y auxiliada por una organización en su tiempo perfecta; decir paz romana es tanto como decir romanización del viejo mundo. Con la obra de Augusto se puso fin lógico a toda la evolución de la Antigüedad, en que se nos habían aparecido distintas fuerzas e ideologías animadas de un sentimiento exclusivista. No coexistieron ni las fuerzas, ni las ideologías, sino que se sucedieron constituyendo como un legado a través de Roma, en quien se condensaron todas las manifestaciones culturales.

Tiene la paz en la Edad Media un sentido profundo, una base firme como consecuencia del fundamento en que todo el medievo se apoyó. La paz no es el producto de un acuerdo más o menos solemne, ni del empleo de una política internacional más o menos segura y eficaz, es sencillamente la consecuencia de la debida observancia de los preceptos de la ley natural. En la idea de unidad y de jerarquía, en la que todo culmina en una última razón y en la que cada individuo ocupa el puesto que le corresponde, en aquel orden natural —realización del plan divino— la paz era la consecuencia del cumplimiento de lo ordenado, era un efecto automático de la existencia de un orden justo. La paz venía a ser la consagración de la justicia, el exponente del orden natural por el que estaba condicionada; cuando este orden se alteraba, *ipso facto* la paz desaparecía no como consecuencia de la guerra, sino del desorden producido, de manera que la guerra no sólo no consagraba este desorden, sino que era como la medida de sanidad e higiene social que tenía por finalidad restablecer el orden perturbado y restaurar con ello de nuevo la paz. En aquel magnífico sistema la paz y la guerra no se oponían, sino que se completaban, como no se opone en el orden interno la persecución del delincuente con la tranquilidad pública.

El sistema medieval quebró tal vez por la misma sublimidad de sus concepciones, por haberse espiritualizado tanto que llegara a levantar el pie sobre la dura realidad para suspenderse en la pura ideología; el caso es que la Reforma y las Nacionalidades dieron paso franco al mundo del Renacimiento y del Subjetivismo. En aras de este subjetivismo fueron relegándose a segundo plano las nociones fundamentales y roto el plan

del Universo al constituirse el hombre en fin y justificación de todo, destrozada la organización de la Cristiandad, se abrió la etapa de la anarquía internacional y como única salvación se vislumbró la teoría de los derechos fundamentales de los Estados y el contrato social. Aquel desquiciamiento repercutió tanto en la guerra como en la paz; la guerra dejó de ser un instrumento de funciones perfectamente internacionales para serlo de engrandecimiento de los pueblos, y a un planteamiento individual y mecánico tuvo que corresponder una solución individual y mecánica, como fué la teoría del equilibrio inaugurada en la pentarquía italiana, utilizada por Inglaterra en todo el transcurso de su historia y materializada en el Imperio con la fragmentación de Westfalia. La guerra tuvo forzosamente esta razón mecánica por la que vino a constituir algo así como la operación misma del peso de poderes o del establecimiento del equilibrio; mas a medida que el equilibrio debía hacerse entre fuerzas más poderosas, el desequilibrio que se originaba para conseguirlo era más agudo e intenso, y si en un momento fué una solución el acuerdo de España con Luis XII, después tuvo que ser la desaparición del Imperio y más tarde del Estado polaco; ¿donde llegaremos en esta práctica del equilibrio? Si el orden internacional no se basa en el orden natural, si la ley internacional no descansa en el precepto natural, no hay otra posibilidad de estructuración universal que una versión imperialista a lo alejandrino o a lo octaviano o un equilibrio de potencias, mas este equilibrio, por la inmensidad de las fuerzas equilibradas, no puede realizarse continuamente como en la época de la pentarquía; por no existir unidades menores perfectamente combinables, tiene

que realizarse sometiendo a vasallaje a la inmensa mayoría de los pueblos y limitándose a establecer un equilibrio entre las potencias directoras.

De cómo esta evolución se ha venido operando lo vemos en el mismo empleo de términos. En la Edad Media se hablaba de guerra justa y de paz justa; en la Edad Moderna, de guerra y de seguridad; la paz se había identificado con la seguridad en sacrificio de la justicia. Mas la seguridad se obtiene por el sometimiento de todos o por el equilibrio entre todos, de forma que la seguridad colectiva sin más equivale a la negación de la paz justa, del orden natural, para ser simplemente la consagración del equilibrio y del atomismo. La historia viene en auxilio de esta interpretación mostrándonos ya desde el año 1814 y 1815 una política de paz basada no en la idea justa que la inspira, sino en el cálculo de fuerzas que la sostiene: alianza contra Napoleón y después tratado de 3 de junio de 1815, exponente de la preocupación del príncipe de Metternich frente a Rusia. Esta seguridad colectiva, que permanece de espaldas al orden natural, a una verdadera moral internacional, que no quiere saber nada de una espiritualidad común, se ha de mostrar en la práctica como irrealizable, debido a que, falta de un asiento firme, todos los instrumentos que utiliza vienen a ser insuficientes.

Todo el movimiento pacifista del siglo XIX está orientado a evitar la guerra entendida como instrumento de política egoísta nacional; una mala práctica de la guerra, un concepto falso de la comunidad internacional ha motivado esta enérgica condena que por incurrir en su manifestación positiva, en errores semejantes a los que combate, terminará por ser una de

tantas posiciones perturbadoras. Solamente concibe la guerra de despojo, crec imposible que por las armas los pueblos puedan perseguir otra cosa que no sca su propio engrandecimiento, y es por esta profesión de fe por lo que procura por todos los medios condenar y evitar toda guerra. Para realizar esta magna obra, utiliza como instrumentos fundamentales de los que espera "la seguridad de todos por obra de todos", los ya archiconocidos del desarme, arbitraje y garantía colectiva. Con ellos se piensa prevenir y suprimir la guerra, pero todo queda en el mero terreno del pensar utópico.

* * *

El desarme ha constituido desde antiguo el número fuerte de todo programa pacifista, como también el que ha proporcionado más ruidosos fracasos y producido las mayores desilusiones. Ya en la primera Conferencia de La Haya, Martens comprendió perfectamente la insuficiencia de tal medio al indicar la conveniencia de añadir a la convocatoria otras cuestiones para evitar que la Conferencia se disolviera sin haber logrado ningún acuerdo. El desarme puede ser una magnífica medida de policía en manos del vencedor, con la cual reducir a la impotencia al adversario, esto es admisible y aconsejable en el orden interno en que se da la distinción radical entre gobernantes y gobernados y en el que existe un deber por parte de los primeros de actuar en beneficio de los sometidos, de los súbditos; pero ¿es que alguien imagina que en una sociedad internacional como la que vivimos, el poderoso ha de utilizar su fuerza en beneficio de los res-

tantes pueblos? El país vencedor impone el desarme y la obediencia al vencido en beneficio propio para obtener la seguridad de su preponderancia y acrecentarla en los nuevos problemas que la Historia vaya presentando. El desarme así entendido podrá justificarse alegando la fuerza que permite llevarle a efecto, pero nada más; solamente que con tal proceder se ha suprimido la comunidad internacional e incluso la sociedad internacional, al desaparecer la idea de comunero y también la de socio.

Desarme de todos los Estados es algo utópico e insuficiente. Utópico porque jamás un Estado que se precie de tal suprimirá *motu proprio* aquellos instrumentos de defensa sin los cuales vendría a ser como el hombre que renuncia a poder utilizar sus manos en defensa de su honor y dignidad cuando todo cauce legal se muestre inutilizable. Así como el hombre no abandonó la defensa privada sin que una organización pública se instaurase para garantizar su personalidad y sus derechos, el Estado no abandonará voluntariamente su defensa mientras no exista una organización que le asegure el respeto y los medios indispensables para vivir con dignidad. El desarme no puede ser jamás la primera medida a tomar en defensa de la paz, sino la última, la consecuencia misma de una paz organizada.

Supongamos que se impone forzosamente un desarme y que éste se lleva con igual rigor entre los vencedores que entre los vencidos; tampoco esta práctica resultará admisible ni siquiera apta. Siempre existirán otros factores que produzcan una relativa defensa en unos, y en otros una situación de indefensión sumamente peligrosa; son estos factores de índole geográ-

fica y estratégica; ¿cómo comparar la situación de una potencia insular con la de una continental? ¿Cómo comparar, aun dentro de las mismas potencias continentales, aquellas que poseen defensas naturales con las que carecen en absoluto de ellas, la de las que están rodeadas por pueblos históricamente hostiles con las que permanecen alejadas de las zonas de tensión? Y no es esto lo decisivo, sino el distinto grado de industrialización y de autarquía que cada país posea. Para los que tienen una economía completa y una gran industria, la obra de rearme será siempre fácil y rápida, pudiéndola acometer incluso en plena guerra, mientras que para los que carecen de esos elementos será de tal forma difícil, que de no estar preparados previamente no podrán conseguirlo jamás.

Imaginemos —y con esto creemos agotar las distintas posibilidades que pueden plantearse— que se llega a un desarme integral por parte de todas las naciones y que se procede a la constitución de una policía internacional y de un ejército internacional a base de aquellas armas de mayor eficacia y alcance, como son las navales y aéreas. Pues aun descartando como base de impugnación las dificultades que entrañaría crear un ejército internacional (piénsese en las pequeñas unidades de gendarmería de Marruecos), tendremos que la comunidad internacional en sus notas clásicas habrá desaparecido para dar paso a una única unidad de tipo federativo, y que en lugar de Derecho Internacional Público tendríamos que hablar de Derecho público de la Humanidad.

* * *

Falla la práctica del desarme y se presenta como

insuficiente la del arbitraje. No es de nuestra incumbencia en el trabajo presente estudiar a fondo la institución del arbitraje internacional, nos basta con encuadrarla en el marco de la seguridad colectiva para ver cuáles son sus posibilidades. La historia del procedimiento arbitral es sumamente rica: practicado por la Antigüedad, sumamente conocida en la Edad Media, vuelve en el siglo XIX a su apogeo figurando como uno de los grandes remedios que deben ser aplicados a la Sociedad internacional. En todas las Conferencias y Asociaciones internacionales se propugna la práctica del arbitraje convencidos de que en ella radica la salvación de la Humanidad. Nosotros, cuando ya ha transcurrido más de medio siglo del famoso caso del *Alabama* y miles de casos se han sometido al arbitraje sin conseguir por ello evitar la guerra, es lógico que permanezcamos un poco reservados y escépticos al abordar el tema.

La teoría pacifista elevó a cuestiones capitales la del arbitraje obligatorio y la constitución de un tribunal permanente de arbitraje. Ambas encontraron las más vivas resistencias y dificultades; el Tribunal Permanente creado por la primera Conferencia fué más bien una lista de árbitros que no excluía la existencia de tribunales arbitrales constituídos por otro procedimiento, y el carácter obligatorio imposible de conseguir en La Haya vino en el Tribunal Permanente de Justicia Internacional a ser admitido con las limitaciones de todos conocidas. Ante estos hechos incontrovertibles podrá afirmarse que estamos en un momento de formación de la institución y que es de esperar que una vez terminada la presente contienda pueda avanzarse en esta línea hasta alcanzar la meta deseada,

es decir, el arbitraje obligatorio sin distinción de casos ni de supuestos. Aceptemos esta interpretación, y, sin embargo, no por ello se habrá resuelto el problema de la organización de la seguridad colectiva, porque el arbitraje es un procedimiento jurídico de solución de conflictos de naturaleza judicial, en el que los árbitros actúan en problemas de Derecho y los resuelven conforme a normas jurídicas preexistentes; pero con esto no se agota el problema desde el momento en que la actividad judicial por sí sola es insuficiente para regular todos los aspectos que presenta la organización de una comunidad internacional. Hay casos que requieren una nueva norma jurídica, que exigen la derogación de otras hasta el momento aptas, y esto por su carácter político escapa al poder judicial para entrar de lleno en la esfera de acción del poder legislativo. Debe apoyarse el arbitraje en un poder legislativo que va promulgando normas en relación a las nuevas necesidades y ofreciéndoselas para ser aplicadas; tiene necesidad el arbitraje del poder ejecutivo que le preste la fuerza indispensable para que sus decisiones sean debidamente ejecutadas. En el sistema de seguridad colectiva no aparecen los órganos internacionales ejecutivos ni legislativos indispensables en la vida internacional, ni se permite a través de la guerra entendida rectamente cumplir esas funciones, sin las que la Humanidad sólo podrá vivir una existencia de fuerza y de opresión.

El arbitraje no puede por sí solo garantizar la paz y prevenir la guerra, y no es que nosotros pensemos que el arbitraje carezca de toda utilidad y que, por consiguiente, propugnemos su supresión dentro del cuadro de las instituciones internacionales; lo que quere-

mos afirmar es que no cabe darle un sentido desmesurado aplicándole en problemas en los que no es idóneo. Dentro de la concepción católica del Derecho internacional, sobre la base del Derecho natural de una comunidad internacional jerárquicamente organizada, con una teoría clara de la guerra justa, evidentemente, el arbitraje tiene un puesto importantísimo a ocupar; pero desligado de todos estos supuestos, el arbitraje sólo puede moverse como consecuencia de un acuerdo de voluntades estatales, y en este plano resulta ser un mero procedimiento, siendo lo definitivo ese acuerdo, del cual depende la posibilidad del arbitraje y el cumplimiento de la decisión arbitral.

Fallando el remedio del desarme, insuficiente la solución arbitral, ¿cómo conseguir implantar un sistema de seguridad colectiva? Si queremos conocer las posibilidades de éxito que se dan partiendo de tales supuestos, no hay mejor camino para ello que el de remitirnos al sistema de Ginebra. En torno a la Sociedad de las Naciones había dos posibilidades de actuación: el contenido en los artículos que integran el Pacto, y el programático que algunos hombres de los más destacados, bien antes, bien después de la aprobación del "Covenant", mantuvieron. El Pacto, ya en el preámbulo marca el sentido y nos da la pauta para comprender el sistema "adaptación de ciertas obligaciones de no recurrir a la guerra" era a lo que quedaba reducido el nuevo orden, obligaciones que no excluyen, como veremos, todas las posibilidades de acudir a la guerra.

La gran innovación condensaba: a) la defensa de la integridad territorial de todos los Estados contenida en el artículo 10 y que ha venido a constituir, en opinión de muchos, un verdadero tratado de alianza;

b) la obligación de someter todas las diferencias al arbitraje o a la conciliación a través de la intervención del Consejo o de la Asamblea, impuesta por el artículo 12, y c) la obligación de todo miembro de la Sociedad de las Naciones de someterse a la decisión arbitral o del Consejo y de la Asamblea cuando sea tomada por unanimidad. Todo este sistema se completaba con el artículo 16 sobre las sanciones. Examinado con atención el Pacto, vemos que en lo que a nosotros interesa sus preceptos se limitan a señalar la obligatoriedad del arbitraje como instancia previa; a una tímida alusión a las sanciones, y a la constitución de un Tribunal Permanente de Justicia Internacional. Con estos medios no era de esperar poder asegurar la prevención de la guerra, y mucho menos conseguir una verdadera comunidad internacional perfectamente organizada. Esta impresión de insuficiencia que imponía en el ánimo de todo observador imparcial la mera contemplación del articulado del Pacto hizo que desde el primer instante todos los esfuerzos se orientasen a mejorar sus disposiciones, a completar sus preceptos esenciales. Se trabajó de firme en torno al artículo de las sanciones, no se regatearon reuniones ni proyectos para obtener una formulación segura de prevención de la guerra, y bien dentro de la Sociedad, bien por la iniciativa de los Gobiernos, se procuró tender la mano a los del otro lado del Atlántico para colaborar en un proyecto final que vendría a desterrar para siempre del campo del Derecho Internacional a la guerra. Durante toda esta etapa se sigue profesando la creencia de que dentro de la Sociedad de las Naciones, por el juego normal de sus órganos y cumplimiento de sus funciones, puede lograrse los fines ansiosos que en teo-

ría la inspiraron; se sigue, por consiguiente, pensando en una seguridad de todos por la acción común de todos.

Mas, por muy idealista que se quiera ser y por obstinado que sea el credo político de que se parte, hay un momento en que el divorcio con la realidad resulta tan inmenso que la rectificación se impone, bien en forma de un amargo escepticismo, o bien tratando de poner en línea elementos más eficaces y reales. La realidad internacional se encargó pronto de poner en evidencia aquellas faltas que nosotros habíamos señalado en la Sociedad de las Naciones y, sobre todo, lo equivocado de su punto de partida; "la seguridad de todos por todos" que resultaba imposible. Hubo que volver a los moldes clásicos, y fué el artículo II del Pacto el que pareció ofrecer materia suficiente para tratar de estructurar un sistema más en consonancia con la vida internacional sin necesidad de descartar totalmente el sistema ginebrino.

El artículo II concedía un medio eficaz al Consejo de la Sociedad de las Naciones para poder prevenir la guerra actuando con anterioridad al planteamiento del conflicto, era en este sentido un adelanto dentro de la teoría de la prevención de la guerra desde el instante en que se consideraba la necesidad de evitar que se plantease el conflicto poniendo para ello los medios que ofrecieran la vía adecuada a una pacífica solución. Todo esto resultaba interesante, pero no era suficiente; significaba sólo la determinación de un procedimiento a seguir: actuar antes de que se hubiera planteado el conflicto, pero no se decía nada concreto sobre la manera de alejar la amenaza de guerra o de evitar el nacimiento del conflicto.

El proceso de evolución lógica del artículo 11 nos llevó a aumentar los poderes del Consejo, es decir, de las grandes potencias, apartándonos cada vez más del sistema democrático e igualitario de la Sociedad de Naciones. Cuando la tormenta internacional estaba próxima a descargar es cuando la doctrina, la diplomacia, la opinión pública se dirigieron resueltamente por este camino de intervención de las grandes potencias en una labor de consulta mutua (como Metternich había soñado) y de estrecha colaboración, y así llegamos al acuerdo de Roma o Pacto de los Cuatro del año 1933. Que esto podía resultar eficaz no lo pongo en duda; por el contrario, pienso que en la vida de los pueblos, como de los individuos, o el orden se establece por la armonía y bondad de lo ordenado, o simplemente por la acción de fuerza de los poderosos, siendo todo lo demás pura poesía. Creo, por lo mismo, que en caso de victoria de las Naciones Unidas, será éste el sistema que de momento se siga, de forma que los grandes planes de que se ha venido hablando se asemejan —con la diferencia que la separación del tiempo trae consigo— a los que se elevaron durante la pasada guerra, y tienen sólo un sentido y una finalidad programática. La realidad no es de esperar sea muy apropiada para llevar a cabo transformaciones tan radicales; habrá que pasar por una etapa de transición, de compromiso, y en estas condiciones lo presumible es que se utilicen fórmulas que cuenten con cierta tradición y que se alterne la acción de las grandes potencias vencedoras con la intervención simbólica de una nueva Sociedad de las Naciones. Un nuevo pacto de cuatro potencias que de hecho supondrá la intervención de sólo tres, y una Sociedad de Naciones como fórmula legalizadora.

por no herir demasiado la dignidad de las pequeñas naciones, que serán convocadas a las reuniones de la Asamblea para conocer los acuerdos concluidos por los Comités encargados de informar la cuestión, Comités en los que la voz cantante estará en los representantes de esas tres grandes potencias. No se habrá hallado un sistema adecuado de prevención de la guerra, ni tampoco de organización de la comunidad internacional, que seguirá ausente, se habrá conseguido una acción eficaz por la exclusiva dirección de las grandes potencias vencedoras, y quiérase o no, con ello asistiremos al fin de la vida internacional y también del Derecho Internacional Público.

* * *

Prevenir la guerra supone, para nosotros, adoptar los medios adecuados que eviten toda perturbación, significa hallar procedimientos pacíficos de cumplir las funciones que a la guerra le están encomendadas, con el fin de que su recurso sea cada vez más extremo y en casos más justificados. Esta teoría, como toda nuestra concepción, reposa en una determinada ideología que no es otra que la clásica española, la católica, única capaz de dar a la Humanidad el verdadero reposo y felicidad.

* * *

Incapaces de conseguir un desarme sincero, insuficiente a todas luces la institución del arbitraje, quedaba la seguridad colectiva, que debía haber sido el resultado de la puesta en marcha de los dos primeros

principios, manteniéndose como idea salvadora cuando en realidad era algo que flotaba en la capa de lo inconsecuente y de lo imposible.

El sistema ginebrino se caracterizó principalmente por aspirar a constituir un sistema de organización de la seguridad colectiva, que garantizase, más que una situación de justicia internacional —a tanto no llegaba su desvarío—, una posición adquirida como consecuencia de una guerra victoriosa. Pero como carecía de toda base espiritual universal, se contentó con consagrar una idea de grupo y unas nociones absolutamente programáticas, que no eran, por lo demás, totalmente nuevas. Idea de grupo vencedor fué la del artículo 10, manteniendo como algo sagrado la conservación de las fronteras territoriales conseguidas y creando para su defensa una verdadera alianza, que a decir verdad es lo único que se ha mostrado existente en la presente contienda en que han peleado juntos los satisfechos por las ganancias obtenidas en pasadas contiendas. Este principio del respeto territorial que parece animar toda la obra de la Sociedad de las Naciones fué como tal principio también relativo; no se partió de las situaciones territoriales anteriores a la guerra, sino de las que se crearon por medio de las condiciones de paz; la guerra del 14 no vino, pues, en defensa del *statu quo* territorial, sino que produjo una honda variación en el mapa político del mundo; el artículo 10, por consiguiente, no tenía ninguna novedad, ya que en cualquier tratado de paz de la Edad Moderna pueden encontrarse promesas de garantía de las fronteras en ellos trazadas. El verdadero concepto inspirador de los tratados de paz de 1919 fué la desmembración de los países vencidos y la creación de nuevos

sujetos internacionales que complicasen la situación de Europa y facilitasen una intervención más eficaz de las dos grandes potencias vencedoras de Europa.

Si hiciéramos una síntesis explicativa de las últimas direcciones que ha seguido la organización internacional, veríamos cómo cada vez nos vamos alejando de los principios objetivos para caer más de lleno en las decisiones de voluntad de los vencedores: en 1815 prevaleció el principio de la legitimidad por medio del cual consiguió Talleyrand no sólo dejar a salvo las fronteras francesas, sino imponer su criterio en algunas partes de Italia frente a los deseos del diplomático vencedor Metternich, "pero un principio, es un principio". En 1919 lo fundamental es la desmembración del Estado vencido, lo secundario el triunfo del principio de la nacionalidad, de la autoindependencia. Y hoy todo parece presagiar del lado de las Naciones Unidas que lo fundamental ha de ser el control que dichas naciones tratarán de imponer a todo el mundo con el fin de conservar para siempre la situación de ventaja adquirida. De un razonamiento espiritual vamos a pasar sencillamente a una explicación de puro materialismo histórico, porque materialismo histórico es afirmar que las nuevas condiciones técnicas y económicas imponen automáticamente las nuevas formas de orden internacional.

Estas soluciones muestran en su misma contextura que no son normales, en ellas sólo se recogen preceptos prohibitivos, decisiones de fuerza y de castigo; conscientes sus autores de que la vida transcurre por otros cauces, montan un aparato coactivo, una ley de defensa que asegura el sometimiento de la misma existencia bajo los cuadros de una mera disciplina. El De-

recho Internacional deja de preocuparse del funcionamiento de la comunidad internacional para atender tan sólo a la prohibición de la guerra, al mantenimiento pacífico y, si es necesario, violento de las posiciones logradas.

* * *

Examinemos brevemente algunos momentos de los que ofrece esta evolución que culmina en el Tratado de Briand-Kellog.

Después de muy largas discusiones y de una influencia recíproca de las distintas Comisiones nacionales, se llegó al Pacto de la Sociedad de las Naciones que vino a incluirse al comienzo de todos los tratados de paz para aparentar que aquella terrible guerra había tenido la hermosa finalidad de conseguir un orden de paz para el mundo y no una ganancia para el vencedor. Ya hemos visto cómo se redujo en la práctica "aquella vena de altruismo", y ahora tan sólo nos queda marcar los rasgos que la guerra tomó. El Pacto no vino a establecer el concepto de la guerra justa, sino de la guerra legal. Quedaban condenadas todas las guerras que no se sujetasen a un cierto procedimiento, solución al decir verdad muy en consonancia con el aspecto formalista y legalista de aquel sistema. Las guerras de conquista que implicaran una violación de las fronteras marcadas por los tratados de paz eran guerras condenadas que motivarían la puesta en marcha de la alianza defensiva pactada en el artículo 10. Con el artículo 11 se quería dar la impresión de que la Sociedad de las Naciones tenía una misión directora y realizadora; podía contemplar los acontecimientos

y salir a su encuentro blandiendo la solución. Se creaba un Tribunal de Justicia Internacional, de cuyo papel en pro de la paz todos sabemos bastante, así como de su eficacia, y se terminaba por condensar todo aquel sistema de medios de solución pacífica de los conflictos internacionales que con tanto trabajo como entusiasmo habían venido elaborando los círculos pacifistas más destacados. Poca cosa, en definitiva, que yo sepa, nadie conscientemente se atrevió a afirmar que la paz estaba asegurada —de la justicia no había por qué hablar—, sino que temerosos del porvenir comenzaron a trabajar con el fin de corregir lo incorregible.

Pronto, en efecto, iniciáronse estas tareas; comprendían todos que el pacto presentaba una serie de lagunas y de resquicios por los que la guerra podía penetrar como antes; no habiéndose creado el orden internacional que por su propia bondad asegurase una evolución normal y justa en la vida de los pueblos, ni el aparato coactivo necesario para afianzar lo que choca contra lo que la justicia quiere que sea, el porvenir no podía por menos de presentarse sombrío. No era obligatoria la decisión judicial; en todos los casos bastaba un voto en contra para que el acuerdo del Consejo o de la Asamblea dejara de vincular a las partes en litigio y las permitiera hacer la guerra como en pleno siglo XVIII. Ya desde la primera reunión de la Asamblea se trató de poner parches al sistema que había nacido derrumbado, y como todo el que ve amenazada su obra, lo primero que se pensó fué en sostenerla en pie sin importar la manera ni el procedimiento, y para esto la camisa de fuerza que detiene, el puntal que apoya y las sanciones que amenazan, perfeccionar las sanciones, es decir, el aparato de represión. Pero esas

sanciones ¿contra quiénes irían dirigidas? En castigo del que violase las fronteras y del que no se sometiera formalmente al procedimiento de solución pacífica inaugurado en el pacto. Mas imponer una solución pacífica a todos los conflictos significaba poseer un Derecho Internacional completo en sus normas, y sobre todo una ideología internacional a la que acudir para dar vida e interpretar debidamente aquellas normas. Una justicia internacional significaba elevarse a un orden internacional basado en la ley natural que por su mismo fundamento tenía carácter universal, o de no hacerlo así, se suprimiría la comunidad internacional al privar al Estado de una de sus prerrogativas fundamentales en opinión de nuestro Molina: "la de ser juez de sus propios actos". Desde el instante en que el orden internacional no se fundara en la idea ecuménica de la justicia internacional había que renunciar a la solución inapelable de todos los conflictos y seguir manteniendo la existencia de zonas en las que no cabía una solución de justicia porque faltaba el mismo criterio de lo justo. Y si conscientes de esta ausencia se recurría simplemente a la noción de la seguridad, utilizando los medios de fuerza pertinentes, entonces quedaba suprimida la comunidad internacional dando entrada a un Estado federal o a una etapa de imperialismo universal. Para evitar tan graves consecuencias la Sociedad de las Naciones acudió en todo momento al procedimiento de deliberación conjunta y a la decisión por unanimidad; ahora esto, dirían los más entusiastas partidarios del sistema, como Bourquin, equivaldría a condenar de antemano a la Sociedad de las Naciones al más rotundo de los fracasos.

Fallaba el sistema y no por impericia de sus crea-

dores, sino por la existencia de vicios innatos en el mismo, y es que partiendo de aquellos supuestos era totalmente imposible obtener ninguna decisión. Todas las tentativas posteriores —hilvanadas sobre el mismo lienzo— siguieron idénticas huellas, y así vimos desfilar entre explosiones de entusiasmo, para caer inmediatamente en el olvido o en la discusión académica, el Acuerdo de Asistencia mutua, el Pacto de Ginebra, los Acuerdos de Locarno y el mismo Tratado de París, último gran esfuerzo en esta sucesión interminable de fracasos. Condenaba el Acuerdo de Asistencia categóricamente las guerras de agresión, repitiendo la eterna proscripción que desde los más antiguos escolásticos se había anunciado, pero sin que con ello se agotaran las posibles formas de guerra injusta. El término de guerra de agresión venía a significar el carácter eminentemente formalista de todo el procedimiento. Guerra de agresión no era, como en los tiempos clásicos, la guerra con intención injusta, la guerra torpe o de rapiña, era, sencillamente, un concepto derivado de la forma de iniciarse la lucha, de manera que podía suceder que un país que actuase para prevenir un peligro inminente fuera considerado como un Estado agresor, mientras que el amenazador, el que había perturbado la paz y obstaculizado la marcha serena de los acontecimientos vendría a ser el Estado que actúa en legítima defensa. Era aquello la quiebra inevitable de un concepto puramente formal; por eso jamás se llegó a admitir una verdadera determinación del agresor, ya que las determinaciones categóricas y apriorísticas, como la defendida por la U. R. S. S., quedaban fuera de lugar al mantener tan sólo como criterio decisivo la existencia de una violencia. El único procedimiento

que podía conciliarse con la peculiar fisonomía de la Sociedad de las Naciones era el de la decisión de agresor por parte de la Asamblea, fijándose en todos los hechos que pudieran servirle de guía, algunos de los cuales, como la violación de fronteras, podían tener efectos automáticos. Y este fué el sistema seguido por el Acuerdo, y este fué, también, el motivo de su fracaso.

Con el Protocolo quiso obtenerse mayor efectividad y evitar que todo dependiera de la decisión unánime de la Asamblea; era preciso —estimaron sus redactores— que en algunos supuestos la determinación de agresor se impusiera por la fuerza de los hechos. Esto suponía la existencia de un criterio, de un principio objetivo que servía —sin necesidad de acudir a la voluntad unánime de los miembros representados en la Asamblea— como base para la calificación de agresor. Nada tiene de particular que en un sistema como el de la Sociedad de las Naciones, cuando se acudiese a un principio de tipo objetivo, encontrásemos como tal el formal *statu quo* del respeto de las fronteras. La violación del territorio de cualquier Estado suponía, según el Protocolo, un caso de agresión típico que no requería ninguna decisión posterior de la Asamblea.

Los Acuerdos de Locarno insisten en la idea clásica de garantía territorial mediante la intervención pactada de varios Estados que actúan como garantes. Estos acuerdos eran sencillamente una alianza defensiva indeterminada subjetivamente a base del compromiso de una serie de Estados vestida del ropaje legalista propio del mundo ginebrino. En la determinación del agresor se adoptaban los criterios anteriores y se añadían otros como el de la ocupación bélica, con lo cual, poco a poco, nos acercábamos al concepto amplio

que propondría la U. R. S. S. Obsesionados por la idea de defensa territorial se admitía la guerra defensiva, aun sin necesidad de que el Consejo hubiera señalado la existencia de una agresión, procedimiento éste que si bien podía ser más seguro y eficaz entrañaba de antemano la suspensión de todo intento de resolver en tales supuestos pacíficamente el conflicto.

Los Estados asociados seguían avanzando, tal vez en la pureza de los preceptos, pero por la permanencia del punto de partida las soluciones venían a fallar en lo que era esencial, y ahora Locarno, como más tarde Roma, eran los testimonios evidentes del fracaso del primitivo sistema de seguridad colectiva, y la vuelta a la política de alianzas y pactos de garantía en los que el siglo XIX había sido maestro.

Los Estados Unidos permanecieron al margen de todo este sistema. Su aislamiento y su concepción, un poco ingenua de los más arduos problemas, les permitía defender las posturas más radicalmente teóricas. Estados Unidos quería la paz a toda costa, y para conseguir la realización de este deseo y de este programa nada mejor que prohibir terminantemente la guerra, declararla fuera del Derecho. Conscientes de que al no existir una noción de lo justo internacional la solución pacífica era fatalmente insuficiente, al no poder conciliar los intereses de las partes en litigio ni llegar a presentarse con la superioridad moral de lo que descansa en un principio superior comúnmente reconocido por los litigantes, quisieron huir de todo juicio valorativo para atenerse sólo a la idea de seguridad con una evolución muy semejante a la que se ha dado en la filosofía del Derecho, conduciendo a la humanidad el escepticismo, a posiciones puramente normativas como

la de la escuela de Viena. Los Estados Unidos, para no cerrar definitivamente el horizonte, se mostraban inclinados a la formación de un ideario internacional a través de la persuasión y de la acción de la opinión pública formado por los medios de propaganda que resultasen más eficaces.

Los dos sistemas, europeo y americano, llegan a coincidir en un momento debido a la continua preocupación francesa de garantizar por todos los medios las fronteras conseguidas, y de ponerse a salvo de la embestida alemana, y producto de estos desvelos es el Pacto de Briand-Kellog. No tenemos por qué descender a un estudio minucioso de dicho tratado, del que hoy hasta los más profanos tienen formada su idea, sólo diremos que nada verdaderamente nuevo implica; ya la Convención francesa había condenado las guerras de conquista, las de agresión, las que venían a convertir la guerra en instrumento de política nacional. El pacto no hizo otra cosa que condenar este tipo de guerras. Pero lo fundamental en nuestro estudio no es precisamente el articulado del tratado, sino la índole y el alcance de sus reservas. °Condenar la guerra como instrumento de política nacional nos parece justo, ya que consideramos la guerra solamente lícita en cuanto cumple las funciones internacionales que hemos venido indicando. Lo que sucede es que este criterio no se mantiene, puesto que en las reservas se consagran supuestos totalmente contradictorios con el principio fundamental. Los Estados Unidos hicieron notar que toda acción o intervención armada que tomasen para defender la doctrina de Monroe quedaba fuera de la prohibición del tratado, pero ¿qué supone esta doctrina de Monroe? Un prohombre americano ha afirma-

do sin tapujos que se trata de un sistema de política exterior norteamericano sin contenido preciso, como todo sistema político que es determinado concretamente en cada instante por aquellos a quienes corresponde la dirección de la política internacional. Luego admitir la guerra en defensa de la doctrina de Monroe es admitir la guerra en defensa de la política exterior americana, y con ello declarar lícita la guerra imperialista y discriminatoria; porque la guerra en defensa de la doctrina de Monroe resulta mucho más peligrosa que la guerra en defensa de una política nacional, ya que implica no sólo el engrandecimiento de los Estados Unidos, sino la realización de un mundo a la semejanza norteamericana. Mientras que en la política nacional la guerra se utiliza en servicio del interés del Estado, en la doctrina de Monroe se justifica la guerra por la existencia de un ideario internacional creado por los americanos e impuesto a todos los países; por lo mismo, entiendo que el concepto discriminatorio de la guerra que hoy defienden los norteamericanos no es nada nuevo ni insólito, sino consecuencia de esta doctrina, que viene a ser la expresión de una idea organizadora del mundo según los dictados de Norteamérica, de modo que los Estados Unidos señalan el procedimiento y marcan las bases de lo que, según ellos, ha de considerarse, de ahora en adelante, como justo, crean una comunidad y una justicia internacional; quieren repetir la paz romana.

La reserva inglesa al Tratado de París no era, en el fondo, tan peligrosa. Gran Bretaña se limitaba, lo mismo que Francia había hecho con la defensa de sus fronteras, a garantizar sus vías de comunicación, que venían a ser las fronteras de su inmenso imperio marítimo. La guerra era un instrumento de política na-

cional, de defensa de la política thalasoocrática inglesa, sin llegar a ser, como en los Estados Unidos, medio al servicio de un imperialismo universalista. Con el Tratado de París se llega al punto culminante del despliegue de aquel sistema ginebrino, que por estar de espaldas a los principios de justicia y moral eternos y básicos estaba fatalmente condenado al fracaso, a ser uno de tantos sistemas impuestos por la fuerza de los vencedores, sin más fundamento de legitimidad que esa misma fuerza, y sin poder vincular moralmente a los que no formaban en el cuadro de los intereses de los vencedores; legítima, admisible y justa, pues, toda acción en contra de dicho orden, solamente condenada por la intervención de una fuerza mayor que jamás podrá actuar con el título de acción internacional.

* * *

Bastaría lo dicho para que cada uno de nosotros se forme la idea debida de lo que debe acometerse una vez terminada la presente contienda. Comprendemos claramente que todo intento que no descansa en la restauración de los principios fundamentales, que no apoye el orden internacional en el natural, que no logre fijar unos criterios justos igualmente obligatorios para todos los Estados y estructurar con ellos la comunidad internacional independientemente del carácter de vencedor o de vencido de cualquiera de sus miembros, estará condenado de antemano al fracaso, y sólo se mantendrá cuando los intereses de los vencedores coincidan, lo cual no será por mucho tiempo, ya que el criterio del interés particular no es vínculo de ligamen, sino de oposición. Nosotros no queremos limitarnos a

esta exposición que nos indica lo que no debe hacerse, queremos señalar lo que hay que hacer, y miembros que somos de una generación realista, nos nos satisface colocarnos en el terreno de la pura teoría, sino que ansiamos a buscar la solución ideal, pero también la previsible.

* * *

Sin un alma que venga a ser como el soplo que dé aliento y vida no hay cuerpo individual ni social que pueda subsistir. El Derecho, en todas sus manifestaciones, tiene que responder a una unidad espiritual que le sirva de sustento y le oriente en su continua adecuación con la realidad. Para nosotros cada contienda, en lugar de apartarnos de nuestro sentir, nos aferra más, pues cuando todo parece derrumbarse y naufragar, la existencia de algo que creemos con el rigor de dogma es la verdadera tabla salvadora, como decía nuestro gran Balmes. La humanidad puede ser que intente, aun al finalizar la lucha, ensayar con la confianza más absoluta la bondad de nuevos métodos, pero pronto tendrá que volver a lo que es eterno, a lo que ni los siglos ni las adversidades han podido alterar: la idea católica. El orden jurídico positivo debe descansar en la ley natural, tal como el teólogo y jurista católico lo ha defendido en los tiempos clásicos, debe ser la armónica relación entre esos dos grandes puntales que llamamos Autoridad y Libertad, de forma que subsista la personalidad de los miembros con la noción de la comunidad. Hoy que muchos sueñan como solución ideal en una fusión de todos los pueblos en una gran ciudad, seguimos creyendo que sólo la pervivencia de las unidades políticas nacionales, más o menos auténticas, pue-

de dar el debido sosiego al universo. Los intentos de simplificación y de unificación no son siempre precisamente los más favorables a una verdadera unión: no es unidad la identidad, sino, más bien, la variedad en el detalle encuadrada en un único horizonte.

Una comunidad internacional en la que los Estados tengan una esfera de competencia y de iniciativa, en la que cada uno de los miembros actúe en un determinado espacio como representante de la comunidad, en la que por su contextura perfectamente organizada cada Estado venga a ser como un miembro u órgano del cuerpo social. Un organismo jerarquizado conforme a la función que en cada momento los Estados realicen, fiel reflejo de lo que, según los problemas, cada unidad aporte y signifique. Un cuerpo social en el que la salud del todo y conveniencia prevalezca y se imponga sobre las pretensiones aun más legítimas —en apariencia— de los pueblos.

Como el perfecto funcionamiento de los órganos del individuo significa y supone la salud y el bienestar, el perfecto engranaje de estos elementos tiene que implicar, como el clásico pensó, la paz. Tranquilidad y paz que no son el reflejo de una acción violenta, de una sumisión rencorosa, sino la consecuencia de una situación en la cual cada uno ocupa el puesto que le corresponde.

La paz, como expresión del orden justo y la guerra como la medida extrema de higiene social. Así como hacemos fe de catolicismo, hacemos profesión de creencia de todos sus principios, y uno de ellos ha sido el muy conocido de la guerra justa. No condenó —salvo primeras posiciones extremas— la Iglesia la guerra, sino que la reconoció, cumpliendo funciones muy no-

bles. Lo que anatematizó fué la guerra injusta, la guerra egoísta, de conquista, de engrandecimiento, la guerra instrumento de política nacional en todos sus sentidos.

Cuando el orden natural venía alterado por la acción injusta de un Estado, era preciso restaurar lo perturbado y sancionar el hecho ilícito. Por la peculiaridad de la comunidad internacional —que no podía ni puede, a no ser que perezca— poner en movimiento órganos verdaderamente internacionales, era la acción de los Estados —legitimados por su conducta— la que venía a cumplir el cometido internacional de imponer de nuevo la paz. No eran preciso decisiones de ningún género, ni acuerdos de ninguna clase para designar al injusto y conferir poderes al justo; una cosa y otra reposaban en la noción objetiva de la justo, y su validez era igual a la validez de todo conocimiento moral ajeno a la mayoría y al acuerdo.

La concepción de la guerra justa culminó en nuestro Azpilcueta en un principio esencial y de consecuencias incalculables. Creía Azpilcueta que cuando peligraba la Cristiandad, el máximo poder espiritual de la misma, el representante de Cristo en la tierra designaría de los Monarcas cristianos aquel que debía actuar como el paladín más esforzado: fué la Divinidad, tal vez, la que en un momento crucial indicó al Vicario de Cristo el nombre de Juan, y fué Juan de Austria el gran vencedor de los turcos. El pensamiento de Azpilcueta no comprende un solo aspecto de la guerra, sino, a mi entender, encierra toda la teoría de la guerra. Mantiene la estructura de la comunidad internacional en cuanto habla de acción de Estados dirigidos por el más esforzado y justo, y eleva a lo fundamental aquellos princi-

pios en que esa comunidad descansa: la defensa de su misma espiritualidad. La acción del Pontífice no significa nada más que esto: la prioridad de lo espiritual. Yo sólo quiero, para terminar, que esas ideas orienten a los hombres que han de hacer la paz, y que frente a toda ventaja o perjuicio material, frente a toda lesión, aun de lo más querido, piensen que hay una espiritualidad y una tradición milenaria que hay que defender por encima de todo.

MARIANO AGUILAR NAVARRO.