

**UNIVERSIDAD LITERARIA DE OVIEDO**

R. 38517

**DISCURSO**

**LEIDO EN LA SOLEMNE APERTURA**

DEL

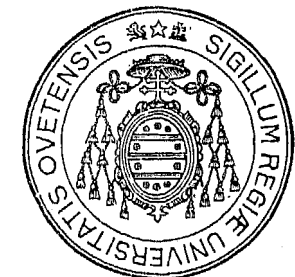
**CURSO ACADÉMICO DE 1945-46**

POR EL

**DOCTOR DON LUIS SÉLA SAMPIL**

CATEDRÁTICO DE DERECHO INTERNACIONAL

2611 548939



Imprenta «LA CRUZ»  
OVIEDO  
1945



*Magnífico Señor Rector,*

*Señores Excelentísimos e Ilustrísimos,*

*Señoras y Señores.*

*Solo el cumplimiento de un deber, impuesto por inexorable mandato de la Ley, podrá disculpar mi presencia en esta Tribuna, desde la cual se me ofrece con toda claridad lo insignificante de mis méritos, en contraste con la elevada inteligencia y sólida preparación de los catedráticos que en ella me han precedido, y con la erudición característica del auditorio que honra estas solemnidades académicas.*

*Y es más abrumadora la tarea el pensar que, el pronunciar esta oración inaugural, con la que se inicia un nuevo Curso, se lleva, en cierta manera, la voz y representación de este ilustre Claustro.*

*Al comenzar esta disertación embarga, además, a mi espíritu una gran emoción, similar a la que con tanto acierto supieron expresar,*

*en circunstancias análogas, otros queridos compañeros que, por su condición de ovetenses, o por haber vivido en nuestra Ciudad en su época de estudiantes, fueron destacados alumnos de esta alma mater y de ella pasaron luego al Profesorado, considerándose, como gráfica y exactamente ha dicho el Decano de la Facultad de Filosofía y Letras, mi dilecto amigo D. Juan Uría, «como trozos de la misma Universidad.»*

*No no podía describiros este sentimiento con tanta fortuna y acierto como lo ha hecho mi antiguo Maestro Prieto Bances, o mis excelentes compañeros D. Ramón Izaguirre o D. Teodoro González García. En todos vosotros perdurarán, sin duda, las sentidas y evocadoras páginas de nuestro querido Decano, D. José M.<sup>a</sup> Serrano, que sería imposible superar, y si en ellas no podía faltar el recuerdo emocionado a la memoria de su padre, que tanto prestigio dió a esta Facultad de Derecho, tampoco ahora puedo evitar que se apodere de mí la más intensa emoción al recordar también al mío, cuya vida puede decirse que estuvo vinculada a esta Universidad.*

*Nada extraño parecerá, por tanto, que con tal estado de ánimo, y consciente de mi pequeñez para cumplir debidamente con el difícil encargo, comience por solicitar, no por un vano remedo de falsa modestia, sino humilde y sinceramente, vuestra proverbial benevolencia, y únicamente la confianza de que me la otorgareis, puede calmar mi inquietud en estos momentos.*

No debo faltar a la costumbre, que poco a poco se ha ido introduciendo, de aprovechar este acto para hacer una breve reseña de la actividad de la Universidad en el Curso que acaba de cerrarse.

Durante él se han dado puntualmente las enseñanzas oficiales, completándolas con los correspondientes trabajos de investigación en Laboratorios y Seminarios, con numerosas Conferencias y lecciones monográficas en las que, con intervención de eminentes profesores, se explicaron los temas más diversos de las distintas disciplinas, y con la labor de la Escuela de Estudios Sociales.

Entre las que pudiéramos llamar actividades extraordinarias debemos citar la organización del VI Curso de Verano, que acaba de clausurarse.

Con los Catedráticos de este Claustro ha tomado parte en él una brillante representación de las demás Universidades españolas, interviniendo igualmente algunas figuras extranjeras, como M. John Van Horne, Agregado cultural de la Embajada de los Estados Unidos de América del Norte, Mr. Walter Starkie, Director del Instituto Británico en España y el Dr. Franz Damhorst, tan compenetrado ya con nuestra Universidad. Entre los diferentes temas explicados sobresalen los dedicados a exaltar la obra de Quevedo, cuyo Centenario se celebra este año, y a evocar la personalidad de D. Fernando Villaamil y Fernández Cueto y los famosos periplos de la Nautilus, aprovechando también la celebración del primer Centenario del nacimiento de aquel ilustre marino.

Al inaugurarse este VI Curso de Verano el 25 de Agosto

to último le fueron impuestos a nuestro Magnífico Rector por el Excmo. Sr. Ministro de Obras Públicas, que llevaba en dicho acto la representación del de Educación Nacional, las insignias de la Orden Civil de Alfonso el Sabio, en la que ingresó el 22 de Diciembre pasado con la categoría de Comendador y con cuya condecoración reconoce y premia el Gobierno la entusiasta y eficaz actividad que viene desarrollando nuestra primera autoridad académica desde que fué nombrado, nuestro fraternal amigo, Don Sabino Alvarez Gendín, al comienzo de nuestra Guerra Civil, para regir la Universidad ovetense.

Del mismo modo nos es grato hacer constar que el 7 de Noviembre de 1944 le fué concedido también el ingreso en la misma Orden, con la categoría de Caballero, al Oficial Mayor D. Bernardino Maside, en reconocimiento de la extraordinaria y continúa labor que nuestro buen amigo ha realizado en el desempeño de su cargo administrativo.

El curso de 1944 a 1945 se ha caracterizado por la profusión de nombramientos de personal docente.

El 1.º de Diciembre de 1944 fué nombrado Catedrático de Física en la Facultad de Ciencias D. Antonio Espurz Sánchez. De alumno brillante de la misma, más tarde Profesor auxiliar laborioso, después de brillantes oposiciones ha sido incorporado definitivamente a la Cátedra, en la que es de esperar siga el ejemplo de su ilustre padre, tan afecto a todos nosotros, al sucederle en la enseñanza de la misma disciplina a la que con tanta vocación dedicó sus afanes nuestro respetado y querido D. Demetrio.

En la Facultad de Derecho fueron nombrados, respectivamente, Catedráticos de Historia y de Filosofía del Derecho, D. Ignacio de la Concha Martínez y D. Salvador de Lissarrague Novoa. Dispuestos a aportar el caudal de sus conocimientos, valorados ya en la vida intelectual española, he de reiterarles la máxima satisfacción con que los recibimos entre nosotros.

Para la Cátedra de Derecho Político fué nombrado recientemente D. Torcuato Fernández Miranda, quien regresa así como Maestro a las mismas aulas de las que fué memorable alumno. De trato afable y delicado, y poseedor de una extraordinaria cultura, me complazco en expresarle la franca simpatía con que su nombramiento fué acogido por los compañeros de Claustro y por cuantas personas le conocen.

Ya en prensa este discurso conocimos el nombramiento de D. Francisco Hernández Tejero para la Cátedra de Derecho Romano con lo que contaremos con un nuevo y competente colaborador en la labor docente.

D. Paulino González Sandonis, que tan valiosa colaboración ha venido prestándonos en la Administración de la «Revista de la Universidad», fué designado Profesor de Formación Política. También fueron nombrados Profesores de Educación Física D. Jesús del Campo Castillo y doña María Luz González de Castro, a los que doy la más cordial bienvenida.

La satisfacción que experimenta la Universidad por la incorporación de todos estos ilustres compañeros, se aminora por la pérdida irreparable de nuestro inolvidable com-

pañero D. José M.<sup>a</sup> García San Miguel, quien con su entusiasmo y vocación por la enseñanza, colaboró valiosamente en las labores de la Facultad de Derecho.

Otra baja muy sensible en nuestro Claustro universitario es la que nos ocasiona el traslado, a petición propia, de nuestro querido amigo D. José M.<sup>a</sup> Fernández Ladreda, a la Facultad de Ciencias de la Universidad Central. A pesar de tratarse de persona de múltiples actividades, Ladreda dedicó siempre, con puntualidad y asiduidad verdaderamente militar, su gran competencia y preparación a la labor docente de la Universidad ovetense en la que deja un imborrable recuerdo como profesor e investigador. El sentimiento que nos causa su ausencia, aún cuando sabemos que su espíritu seguirá con nosotros en esta Casa, en cuyas tareas ha intervenido tan activamente durante todo el tiempo en que estuvo incorporado a ella, no ha podido borrarle la alegría con que todos hemos recibido su reciente designación como Ministro de Obras Públicas.

Por lo que se refiere al gobierno y administración de la Universidad, tenemos que consignar con gran satisfacción el reciente nombramiento de nuestro estimado compañero, D. Lucas Rodríguez Pire, para el Vice-Rectorado, y el de D. Antonio Espurz Sánchez, para Vice Decano de la Facultad de Ciencias. D. Ramón Sánchez Garañano, Jefe de Administración Civil de 2.<sup>a</sup> clase, afecto a la Secretaría general de esta Universidad, fué jubilado por Orden de 17 de Abril de 1945.

Desde hace algún tiempo vienen acusándose dos tendencias distintas en la elección de los temas que han de desarrollarse en los discursos que se leen en estas solemnidades. La que pudiéramos llamar clásica, que lleva al disertante a tratar de un punto de interés de entre todos los que constituyen el conjunto de los estudios de la disciplina que explica y a cuyo especial análisis viene dedicándose, y la que podría obtener la calificación de modernista y que consiste en explicar un tema libre, de interés científico o pedagógico, recogiendo las preocupaciones del momento.

Entre estas dos direcciones he optado por una solución eclectica. Si después de la reseña que hemos dejado hecha de los principales acontecimientos de la vida universitaria durante el curso pasado, proyectaremos ahora nuestra mirada fuera de los muros de esta Casa, observaríamos que el hecho más importante y trascendental ocurrido en el mismo período ha sido la terminación de la guerra más terrible y cruel que conocieron los tiempos. Podemos considerarla como la mayor hecatombe porque ha pasado la humanidad. Creemos que la Universidad no puede permanecer indiferente ante los esfuerzos y tentativas que se realizan por los estadistas y juristas de todo el mundo para tratar de impedir la repetición del cataclismo. La necesidad de evitar los horrores de la guerra explica el interés con que se siguen los trabajos encaminados a la «Organización jurídica de la comunidad internacional.»

Por esto, al elegir esta cuestión para intentar exponeros en este acto, con mejor buen deseo que fortuna, sus líneas

fundamentales, hago coincidir, como os decía, aquellas dos tendencias, hablándoos, de una parte, de lo que hoy constituye una de las mayores preocupaciones del mundo, y aprovechando esto, para exponeros, en una lección inaugural del Curso académico, el primer epígrafe de los programas de la asignatura de Derecho de gentes, el de la «*Comunidad internacional*», fundamento y razón de ser de aquella disciplina.

La guerra que acaba de terminar se nos aparece como la crisis más grande de la Historia, razón por la que ha de tener repercusiones múltiples.

Los progresos de la ciencia han servido, desgraciadamente, para aumentar los horrores de la guerra. Nadie queda sustraído a la catastrophe. Todos los esfuerzos encaminados a la supresión de los daños inútiles, del mal superfluo, principal preocupación de las Conferencias de la Paz de El Haya de 1899 y de 1907, con la distinción fundamental entre combatientes y no combatientes, han resultado ineficaces ante la nueva concepción de la guerra total, y la técnica bélica, apoyada en nuevas armas y procedimientos de combate, los bombardeos de aviación, el empleo de tanques, los torpedeamientos submarinos, sin referirnos al descubrimiento de la bomba atómica, han hecho que la reglamentación internacional de la guerra resulte inadecuada en su mayor parte.

La población de los Estados más importantes ha sufrido, de una frontera a otra, la devastación que, en las guerras precedentes quedaba limitada a la parte del territorio ocupado por el Ejército enemigo. Por el mismo motivo,

quizás porque el globo terrestre se ha empequeñecido con los progresos alcanzados en los medios de comunicación y por la compenetración de intereses, tampoco los Estados pueden abstenerse de la beligerancia invocando su neutralidad: la importancia estratégica del territorio o la posesión de materias primas necesarias para la contienda, les hará imposible, la mayoría de las veces, aislarse de la tormenta. La última guerra ha demostrado como, por esta imposibilidad material, desaparece la neutralidad. Solo tres Estados europeos han podido llegar como neutrales a la cesación de las hostilidades: España, Suiza y Suecia. Por otra parte, al organizarse la Sociedad internacional, esta imposibilidad material de la Neutralidad, se pretende que se convierta en imposibilidad jurídica considerando incompatible aquel concepto con la comunidad internacional organizada.

Tal estado de cosas ha hecho terrible el balance de la última guerra. En la anterior de 1914 se cifraban en quince millones de hombres las pérdidas humanas. En los avances las estadísticas que ahora comienzan a publicarse sobre la que acaba de terminar se habla de cincuenta millones de bajas entre muertos, heridos y desaparecidos, militares y civiles.

Antes de que pudieran establecerse estos datos, ya el Profesor Le Fur había dicho (1), en 1941, que «la prolongación de tal estado de cosas será el fin, no solo de la primacía europea, muy alcanzada ya por la guerra de 1914 a 1918, sino el de la misma civilización; no sería la primera

---

(1) Le Fur. *Elements de Droit international public*. Dalloz, 1941, pág. 229.

vez que una civilización desapareciera. Indochina, India, Asiria, Egipto, el Mundo griego y el Imperio Romano son la prueba de ello. Con algunos nuevos progresos en los submarinos y en la aviación de guerra (y Le Fur escribe antes del empleo de las armas V y antes de la aparición de la bomba atómica) la próxima guerra se extenderá probablemente a los continentes que ahora no han sufrido directamente sus consecuencias. Los buildings y los rascacielos de Nueva York, como las catedrales, las bibliotecas, los museos y los palacios de las capitales europeas, conocerían los efectos destructores de un bombardeo en masa capaz de arrasar una ciudad como lo haría una erupción volcánica o un violento temblor de tierra.»

Se ha estimado que este apocalíptico porvenir solo se puede evitar mediante el establecimiento de una organización internacional y la creación de una autoridad que termine con lo que se ha llamado anarquía internacional. Es preciso para ello que, lo mismo que los miembros de una comunidad interna—los ciudadanos en el Estado—están sometidos al Derecho, los Estados, miembros de la Sociedad internacional, estén regidos y sometidos también a un orden jurídico. Se ha dicho que hasta nuestra época la comunidad internacional no ha conocido más que un Estado prejurídico. La Sociedad de las Naciones ha sido, después de la guerra de 1914, el primer intento serio de organización de la comunidad internacional sobre bases racionales. Aunque no ha conseguido lograr las esperanzas que en ella se depositaron, la semilla no debe considerarse perdida; la actividad y los fracasos de la liga ginebrina nos han pues-



to de relieve los puntos fundamentales de la organización internacional, sin los cuales, no sería ésta posible. En primer lugar, la supresión a los miembros de la comunidad del derecho de tomarse la justicia por su mano, en segundo lugar, el respeto de los compromisos contraídos y la sumisión de todos los Estados al Derecho.

La guerra, como medio de hacerse justicia los pueblos, debe reputarse como una forma de solución de conflictos internacionales perteneciente a una etapa de la civilización ya sobrepasada. Lo mismo que ha desaparecido en las relaciones entre particulares dentro del Estado, debe abolirse en las relaciones entre los pueblos el derecho del más fuerte. Y este resultado, impuesto por las trágicas consecuencias de las últimas guerras, solo puede ser alcanzado, como en la vida interna, por el desarrollo gradual de los órganos de la comunidad—legislativos, jurisdiccionales y ejecutivos.

Todas estas consideraciones nos hacen recordar las declaraciones hechas por el célebre mariscal Smuts en varias ocasiones: «Una guerra de la trascendencia de la actual, decía en Marzo de 1945, con los instrumentos de destrucción que la ciencia ha colocado en nuestras manos, es una empresa tan sumamente peligrosa que no puede repetirse en el futuro. Sabiendo lo que ocurre ahora, y teniendo en cuenta los instrumentos de destrucción que son empleados, así como los nuevos que son objeto de estudio y de los cuales los hombres de ciencia han descubierto ya los secretos... nos encontramos en un momento vital en la Historia de toda la raza humana... Las pequeñas naciones ya

no pueden defenderse... A menos que se encuentre la manera de hacer que la guerra sea una cosa del pasado, de eliminarla del curso del progreso humano, el futuro será horrible.» Y recientemente, después de la aparición de la bomba atómica a cuyo próximo descubrimiento alude indudablemente en el párrafo precedente, en el pasado mes de Agosto, insistió en sus mismos puntos de vista al decir que «ya que el buen sentido no puede apartarnos de la guerra, tendrá que hacerlo el miedo. El descubrimiento de la bomba atómica es un terrible aviso para los dirigentes de las grandes potencias. Si se desencadenase otra guerra no habría posibilidad de salvación para nadie.»

Ante este panorama desconsolador, al que los últimos acontecimientos permiten asegurar una trágica realidad, se impone la idea de la organización de la comunidad internacional cuya principal finalidad consistiría en someter a una autoridad común agrupaciones hasta ahora independientes y soberanas, sustituyendo el recurso a la fuerza por una solución pacífica de los conflictos.

• • •

Desde la época de Grocio, casi todos los Manuales de Derecho internacional comienzan refiriéndose a lo que el genio de Holanda llamó *appetitus societatis*. El hombre tiende a la asociación. Desde los tiempos más primitivos ha necesitado del concurso o de la cooperación de sus semejantes para satisfacer mejor sus necesidades, tanto morales como materiales. Así, en la evolución de la humanidad, po-



demos ver como la familia sirve de base a grupos cada vez más extensos—gens, clans, tribus—. Para garantía de la seguridad aparece la «civitas», rodeada de murallas. La comunidad de intereses entre la ciudad y la campiña circundante origina otra nueva formación: los centros militares engloban las ciudades y los campos vecinos. Es así como vemos nacer, poco a poco, la idea del Estado en el sentido actual de la palabra.

Después de la creación del Estado parece como que se detuviera el proceso de organización. El Estado, en su forma primitiva, actúa, como se diría hoy, como una entidad autárquica; los diferentes países viven poco menos que aislados. Pero esta situación no puede durar. La vida no se agota dentro de las fronteras del Estado. Cada vez son más numerosas las relaciones de sus ciudadanos con los de otros países. Por otra parte, los Estados comienzan a mantener relaciones entre sí; como los hombres, que son los que los han creado, necesitan del concurso de los demás para el cumplimiento de sus fines. Cada vez es mayor y más necesaria la vida de relación, llegándose así a una nueva fase de ese proceso de asociación: la de la formación de la sociedad o comunidad internacional.

Por lo dicho casi no es necesario indicar que, aunque ahora se hable mucho de la comunidad internacional, este concepto no es una novedad. La vida de relación entre los pueblos ha existido desde los tiempos primitivos. Ha habido siempre una comunidad de hecho. Como gráficamente decía un ilustre jurista, les ha ocurrido a los pueblos y luego a los Estados, algo parecido a lo que le sucedió a aquel

célebre personaje de Moliere, de la comedia «Le Bourgeois gentilhomme»; lo mismo que M. Jourdain se asombraba de que escribía en prosa sin saberlo, del mismo modo los pueblos y más tarde los Estados han vivido en sociedad sin darse cuenta. Aunque desorganizada, ha existido siempre una sociedad internacional.

Pero sí conviene recordar que en la teoría del Derecho corresponde a los españoles, como en otros muchos de sus aspectos, la gloria de haber sido los primeros en concebir la idea de esta comunidad, considerando a los Estados como miembros de una Sociedad, y regidos, por tanto por normas jurídicas.

A principios del siglo XVI, Francisco de Vitoria, en su Relección sobre la Potestad civil, afirma que «el orbe todo, forma, en cierta manera, una república, y tiene el poder de dar leyes justas y a todos convenientes, como son las del Derecho de gentes»... «Y ninguna nación puede creerse menos obligada al Derecho de gentes, porque está dado con la autoridad de todo el orbe» (1).

El derecho internacional tiene, pues, su origen en la realidad de una comunidad jurídica internacional. Si existe una Sociedad tiene que haber un Derecho para regirla, conforme al célebre aforismo de Cicerón: ubi societas, ibi ius. Y como sostenía el ilustre internacionalista norteamericano, Brown Scott, a quien hemos de considerar como uno de los principales defensores y propagandistas de la tesis del origen español del Derecho internacional moder-

---

(1) Vitoria. Relaciones Teológicas. Ed. del Padre Getino. Pág. 207.

no, ubi communitas gentium, ibi ius inter gentes: existiendo una comunidad internacional tiene que existir un Derecho de gentes (1).

El derecho de gentes tiene su fundamento, por tanto, en la idea de la comunidad internacional. Y uno de sus principios básicos, en el sistema de Vitoria, es el derecho de comunicación, el *ius communicationis*, es decir, todo lo contrario al aislamiento de los Estados.

La comunidad internacional aparece en Vitoria como una unidad natural, la unidad del género humano proclamada por el cristianismo. Toda la humanidad constituye una sola familia, una república.

Suárez, años más tarde, reconoce también la existencia de la comunidad internacional, aunque se han señalado algunas diferencias entre su concepción y la de Vitoria. La comunidad internacional se basa según él en la soberanía del Estado. Esta aparente contradicción se debe a que en los tiempos de Suárez (1612) se va perdiendo la idea de universalidad y cada vez adquiere mayor fuerza la concepción del Estado soberano. «El género humano, aunque esté dividido en naciones y en reinos diferentes, tiene, sin embargo, una cierta unidad, no tan solo específica sino también política y moral... Aún cuando cada ciudad independiente, cada república o cada reino constituye en sí una comunidad perfecta, formada por sus miembros, cada una de estas comunidades es también, en una cierta

(1) Brown Scott. La universalidad del Derecho de gentes en *Le progrès du Droit des Gens*. París, 1934, pág. 122.

El origen español del Derecho de gentes, Valladolid, 1928.

medida, miembro de este conjunto, constituido por el género humano. En efecto, tales comunidades no pueden nunca bastarse a sí mismas, hasta el punto de no tener necesidad de su ayuda recíproca, de su asociación, de su unión, sea para su mejoramiento y su gran utilidad, sea a causa de una necesidad o de una indignidad moral, como la experiencia lo acredita» (1).

Como se ha dicho acertadamente todo el Derecho internacional se encuentra en germen en este párrafo, justamente célebre, y en las líneas que le siguen. La interdependencia de los Estados, razón de ser de la comunidad universal de las naciones, la necesidad de una ley internacional, consecuencia de ésta, la costumbre internacional concretando, primero, la razón natural, formulada más tarde, con mayor precisión, por los Tratados internacionales, entre los cuales, algunos, los llamados hoy normativos, constituyen las verdaderas leyes particulares de la Sociedad internacional. En fin, implícitamente, la posibilidad de sanciones positivas a los transgresores puesto que se trata de leyes verdaderas.

Con posterioridad a las obras de Vitoria y Suárez cada vez se va precisado en mayor medida, tanto en la teoría como en la práctica de las relaciones internacionales, la idea de la comunidad internacional y la necesidad de su orga-

(1) Suárez. *Tractatus de legibus ac Deo legislatore*. Lib. II, Cap. XIX. Ed. Clásicos Castellanos. Reus. Tom. II, pág. 286.

Véanse las obras de Barcia Trelles sobre «Francisco Suárez», y «Francisco de Vitoria y la escuela moderna del Derecho internacional», que son fundamentales para el estudio del origen español del Derecho de gentes.

nización jurídica. A pesar de que las condiciones favorables el establecimiento de la organización internacional sufren un gran quebranto al desaparecer, como consecuencia de la Reforma, la idea de la Etnarquía cristiana, a pesar de haber quedado relegada a un segundo plano la solidaridad entre los diferentes países al romperse especialmente el lazo religioso en 1648, en la Paz de Westfalia, con el reconocimiento de la existencia de Estados no católicos, las relaciones entre los diferentes pueblos continúan acentuándose. El tráfico marítimo es el que especialmente impulsa el contacto internacional. Nuevamente la idea de una comunidad, basada en la convicción de una solidaridad cultural, comienza a precisarse. Esta comunidad no se limitará como antes, a los Estados cristianos, comprenderá también a los Estados no cristianos de mayor civilización y a medida que ésta se va extendiendo, va ampliándose, proporcionalmente, el número de los Estados que forman parte de esta sociedad que, de tal modo, adquiere una tendencia universal.

El proceso se desarrolla muy lentamente. Pero si nos fijamos en los grandes momentos históricos de la vida internacional veremos cómo aparece en ellos el propósito de organizar jurídica y políticamente la «civitas maxima», con el deseo de evitar sin duda la repetición de los daños ocasionados por las conflagraciones internacionales.

Así en la Paz de Utrecht, en 1713, después de la Guerra de Sucesión. En este mismo año aparece el célebre «Proyecto de Paz perpetua», del Abad de Saint Pierre, en que propugna una organización jurídica de los Estados

precisando sus condiciones en términos que aún hoy podrían estimarse de gran actualidad. La obra del Abad de Saint Pierre puede servir de ejemplo de la labor realizada por los filósofos y por los tratadistas, anteriores y posteriores a aquel autor, que tratando de llevar a la realidad unas veces la idea de la paz permanente y otras la organización jurídica de un Estado internacional, formularon diferentes sistemas o proyectos que considerados durante mucho tiempo como verdaderas utopías, han contribuido a preparar «el ambiente» a la comunidad jurídica internacional organizada, mereciendo hoy la consideración de precursores.

El Congreso de Viena de 1815, reunido para la liquidación de las Guerras de la Revolución y del Imperio napoleónicos, reglamentó diversas materias estableciendo de este modo una serie de principios reguladores de la vida internacional, especialmente sobre Agentes diplomáticos, navegación por ríos internacionales, represión de la Trata, etcétera. Pero, sobre todo, fué el origen de la Santa Alianza, asociación creada por los Soberanos de Rusia, Austria y Prusia, que aún cuando ha podido calificarse como «Sindicato de soberanos absolutos» para asegurarse el mantenimiento en el trono, estaba imbuída de preocupaciones pacifistas. Los soberanos se asocian para «la felicidad del mundo», convienen en reunirse en épocas determinadas a fin de estudiar «los grandes intereses comunes» y de examinar «las medidas que... se juzguen más saludables para el reposo y la prosperidad de los pueblos y para el mantenimiento de la paz en Europa.» En suma, nos encontramos ante el esbozo de un Consejo Supremo de los Estados alia-



dos de Europa que con la aplicación del célebre principio de la intervención, dirige en este período la política internacional, limitándose su acción al continente europeo por la restricción que le impone en su posible expansión intercontinental la conocida Doctrina de Monroe.

En 1856, con el advenimiento de Turquía al concierto de los pueblos civilizados, después de la Guerra de Crimea, sigue ampliándose la idea de la comunidad. Al mismo tiempo, en la conocida Declaración de París, de dicho año, los principales Estados formulan las reglas básicas que han de regular las relaciones entre beligerantes y neutrales en la guerra marítima, y sigue edificándose lentamente la organización embrionaria de una sociedad internacional.

Independientemente de estas fechas, reveladoras de grandes crisis internacionales, pueden citarse otras de especial importancia en este proceso de organización: 1873, Congreso de Berlín, regulación de la cuestión balcánica; 1885, Conferencia africana de Berlín, en la que se establecen las reglas aplicables en la acción colonizadora, con el propósito de evitar las rivalidades internacionales; y singularmente, las Conferencias de la Paz, celebradas en El Haya en 1899 y en 1907, a las que estaba reservado un papel importantísimo en la precisión y codificación de determinadas materias del Derecho internacional.

A todos estos «contactos» internacionales, hay que añadir en los últimos años, como apunta acertadamente François, (1) un nuevo elemento que va a acelerar el ritmo del

(1) François. Reglas générales du Droit de la paix. 1938, pág. 7.

proceso: el progreso de la técnica. «La velocidad milagrosa con que se ha desarrollado la ciencia en el siglo pasado, ha hecho desaparecer, por así decirlo, las distancias entre los Estados; el mundo se ha empequeñecido, y al mismo tiempo las relaciones entre los diversos Estados han aumentado. La comunidad internacional, débil y organizada aún de una manera primitiva, no se encuentra en condiciones de cumplir la tarea que se le presenta: la coordinación de los intereses divergentes y opuestos de los diversos Estados. Se manifiestan tensiones y choques que, tan pronto aquí, tan pronto allá, hacen explosión y que, finalmente causan la catástrofe de la guerra mundial de 1914.»

Aquel conflicto, que por su importancia llegó a ser considerado por Wells como la guerra que mataría a la guerra, originó una tentativa para dotar a la comunidad internacional de la organización que le faltó hasta entonces y que, sin embargo, resultaba indispensable para el mantenimiento de la paz entre los Estados cuyas relaciones continuamente se acentuaban: la Sociedad de las Naciones.

Como escribe François, parecía que comenzaba una nueva era. Pero desgraciadamente pronto se advirtió que se habían hecho demasiadas ilusiones sobre la solidaridad internacional. Uno de los Estados más importantes, y a quien principalmente se debía la nueva organización, se mantuvo separado de ella; otros, por unas u otras razones, se fueron retirando. Los problemas nacionales se revelan con mayor importancia que la que se les atribuía; por todas partes surgen conflictos que la Sociedad se encuentra imposibilitada de resolver. Una nueva fuente de discordia

surge: como reacción contra ciertos defectos de la democracia, diversos países adoptan el régimen dictatorial. La vehemencia con que se enfrentan las dos ideologías, incluso en el interior de los mismos Estados, sobrepasa con exceso la pasión con la que hasta entonces se habían combatido las diferentes nacionalidades. La débil organización de la Sociedad de las Naciones no fué capaz para hacer frente a esta situación y después de un período de crisis es impotente para evitar la nueva conflagración que, desde Septiembre de 1939, hasta días muy cercanos, ha asolado en forma que hasta ahora nadie podía concebir, la suerte de la humanidad. En este período nos encontramos ahora: después de esta tempestad y de estas luchas, aprovechando la experiencia de la Sociedad de las Naciones, es ineludible la organización de la comunidad internacional en forma tal que haga imposible la repetición de la catástrofe.

• • •

Como hemos tratado de destacar en las páginas precedentes, la humanidad al hacer la guerra ha deseado constante y ardientemente el estado de paz como base de la vida internacional. Ya Vitoria había formulado el principio de que el fin de la guerra es la paz y la seguridad de la república.—*Finis belli est pax et securitas republicae*—. Así, la guerra y la paz, como en la conocida novela de Tolstoy, van siempre unidas. Como reconoce Elorrieta (1),

(1) Elorrieta. La Carta del Atlántico y la Carta de Filadelfia. Madrid, 1945. Página 12.

todas las guerras han sido fecundas en pensamientos de paz y han servido de base a movimientos espirituales que han tratado de eliminar la violencia en las relaciones internacionales. La anterior guerra de 1914 y la creación de la Sociedad de las Naciones es el ejemplo más elocuente que de ello puede formularse.

Pero estos movimientos han acabado siempre anegándose en las nuevas circunstancias de la vida sin poder evitar otras guerras, aunque para volver a renacer en el seno de éstas. Recuerda a este propósito el ilustre profesor la paradoja que expresó Unamuno exactamente en su Ensayo «En torno al casticismo», al decir que la paz se da en la guerra y la guerra se da en la paz, y que la paz es vida y también muerte, y la guerra, a su vez, es muerte y también vida.

Este deseo de organizar la paz al término de la guerra de manera de impedir la repetición de los horrores y, sobre todo, este soñar con la paz durante la lucha, se nos revela igualmente en el último conflicto.

Ya antes de formar parte en la lucha como contendientes, algunos Estados se preocuparon, lo mismo que los beligerantes en favor o en contra de los cuales habían de intervenir más tarde, de las condiciones en que había de establecerse la nueva paz. Pueden citarse por parte de cada uno de los bandos en guerra proyectos para la organización del «nuevo orden internacional» o para el establecimiento de una paz mundial sólida y duradera mediante la organización de una nueva asociación internacional. Y no dejan de ser curiosas algunas coincidencias que surgen



entre ambas tendencias, especialmente por lo que se refiere al propósito de atribuir a la nueva organización la fuerza coactiva necesaria para hacer ejecutivos y efectivos sus acuerdos.

• • •

Al lado de los planes de paz formulados por ambos beligerantes, hay que destacar los que se han propugnado por la autoridad que necesariamente, por su carácter, había de colocarse «au dessus de la mêlée». Nos referimos a la labor constante y continua del Papa, que ya desde el mes de Agosto de 1939, días antes del rompimiento de las hostilidades, clamaba a todos los gobernantes reclamándoles sensatez y vaticinándoles que «nada puede perderse con la paz y todo habrá de perderse con la guerra». Posteriormente en sus célebres Mensajes de Navidad, y en cuantas ocasiones se le presentaron, Pío XII ha expuesto sus puntos de vista sobre la paz futura, y a pesar del tiempo transcurrido y de los numerosos acontecimientos bélicos y políticos que han tenido lugar desde entonces, dada la vertiginosa rapidez y la forma, a veces sorprendente, con que aquellos se han desarrollado, sus recomendaciones deben considerarse como básicas para lograr una paz justa y, por tanto, duradera.

Los principios propugnados por el Pontífice (1) constituyen un programa de paz y justicia, lógico y completo,

(1) Pío XII y la Paz. Documentos hasta Agosto de 1943. Editorial Pax. San Sebastián, 1943.

cuyas condiciones esenciales pueden resumirse en los puntos siguientes, esenciales, según Pío XII, para que el mundo encuentre su equilibrio.

Primero Libertad, integridad, seguridad e igualdad de todas las naciones, grandes o pequeñas, poderosas o débiles. Todas tienen derecho a la vida y a su independencia.

Segundo Respeto a los derechos de las minorías raciales, nacionales o religiosas.

Tercero Derecho a obtener la reparación de los derechos lesionados.

Cuarto Respeto de los compromisos contraídos. Pacta sunt servanda.

Quinto Establecimiento de una institución jurídica que garantice el cumplimiento legal de las condiciones acordadas y que las revise o corrija en caso de reconocida necesidad con facultad de modificar igualmente aquellos tratados que por la alteración de las circunstancias en que fueron concluidos puedan considerarse injustos o peligrosos para el mantenimiento de la paz.

Sexto Inexistencia de pueblos superiormente armados, desarme progresivo y orgánico, regulado por organismos internacionales. El armamento es una invitación a la lucha; el que tiene un instrumento en sus manos procura servirse de él y hay que evitarlo desarmando. El inerme no puede luchar.

Séptimo Desarrollo de un espíritu de responsabilidad y de justicia entre los pueblos y entre los que los gobiernan. No bastaría el desarme material si no fuera acompañado de un desarme espiritual, que borre los odios y los

rencores en los corazones humanos, como trámite previo para que el desarme efectivo pueda convertirse en una realidad. Sería inútil acumular los Tratados y las instituciones si no se procurara lograr al mismo tiempo un cambio fundamental en el campo del espíritu.

Si no se consigue modificar las condiciones morales y sociales del mundo, el nuevo organismo internacional que se cree correrá la misma suerte que la Sociedad de las Naciones.

Es de desear que el espíritu conciliador de la Iglesia influya en quienes están llamados a dar solución a este grave problema de la organización jurídica de la comunidad internacional.

• • •

El profesor Le Fur (1), cuya personalidad es bien conocida en el campo de la Filosofía del Derecho y en el del Derecho de gentes, fallecido en París poco antes de la liberación de la capital francesa, y quien, por diversas razones, es acreedor a la gratitud de todos nosotros por su interesante labor, al hacer la crítica de la Sociedad de las Naciones en sus Elementos de Derecho internacional público, editados en 1941, expone una serie de ideas interesantes al indicar los criterios que debían seguirse para la reorganización de la comunidad internacional después de la guerra, singularmente importantes si se tiene en cuenta que por la situación del medio en que se publican, en

(1) Le Fur, Obra cit., pág. 164 y siguientes.

plena ocupación alemana, hay que considerar que responden, sin duda, a las ideas que sobre el particular imperaban en los medios germanófilos franceses.

Bastará una reforma del Pacto,—se pregunta,—para poner a flote el gran navío que se ha ido a pique?—Es de temer que sea ya demasiado tarde para intentar sobre las mismas bases lo que no ha podido lograrse en los últimos veinte años. No se trata de una cuestión de textos nuevos, sino de un espíritu nuevo y de una voluntad firme que hasta ahora han faltado. Al organizar la nueva institución internacional, siguiendo el ejemplo de lo que ha comenzado a hacerse en el interior de los Estados, es necesario abandonar la forma de democracia igualitaria, con su ausencia de poder efectivo, con todas sus lentitudes y complicaciones de comisiones, subcomisiones, discursos y ponencias, sin consecuencia alguna.

La creación de una nueva organización internacional, con el antiguo nombre de Sociedad de las Naciones o con otro cualquiera, aparece como una verdadera necesidad; no se puede permanecer indiferentes ante este fracaso. La Sociedad internacional no puede seguir viviendo desorganizada, bajo la amenaza de guerras continuas, cada vez más terribles por los progresos de la ciencia. Puesto que el ensayo de democracia igualitaria de los Estados ha fracasado, y pareciendo imposible poder contar con una mayoría de pequeños Estados para asegurar el respeto del Pacto social, será necesario constituir una Sociedad de Estados que funcione bajo la dirección de algunos grandes Estados decididos a hacer triunfar una organi-

zación internacional que ellos sabrán hacer respetar...

... Se precisan por consiguiente otros métodos y deberá manifestarse un nuevo espíritu. Lo que se necesita es el reconocimiento de un Derecho internacional con un fundamento moral, el abandono de un individualismo nacional excesivo, la voluntad de hacer respetar en todas partes este Derecho común internacional, aún a costa de sacrificios momentáneos, poco pesados en general en comparación con el peligro que se corre al restablecer, de otro modo, la antigua anarquía internacional y el derecho de la fuerza...

... Una Unión europea es necesaria, por lo menos, en interés de todos los pueblos de esta parte del Mundo, para evitarles la repetición de las guerras que la devastan periódicamente. No habiendo triunfado Gran Bretaña y Francia, que ejercieron en Europa desde la última guerra una hegemonía de hecho, en la organización de esta Unión y en el establecimiento de la Paz, es de esperar que la iniciativa venga ahora de otro Estado que, si triunfa en la guerra, dudará menos en usar de su superioridad con el fin de obtener este resultado tan deseable, a condición de encontrar una forma de unión que concilie los derechos del poder central con la dignidad y la independencia de los Estados miembros».

La alusión a Alemania y al «nuevo orden internacional» (1) preconizado por las Potencias del Eje, resulta bien claro. Pero lo interesante es la coincidencia con los principios

(1) La expresión «nuevo orden internacional» había sido empleada por Alejandro Alvarez mucho tiempo antes de que fuera utilizada por diversas potencias

que van a formularse más tarde por influencia de los pueblos anglosajones, especialmente al establecer la diferencia entre Estados rectores y Estados dirigidos con la creación del Consejo de Seguridad, y al dotar a la Organización de un instrumento coactivo que, a diferencia de lo que ocurría en la antigua Sociedad de las Naciones, pueda hacer efectivos los acuerdos y asegurar las relaciones pacíficas entre los miembros de la Sociedad internacional.

• • •

En el campo de las Potencias Unidas, y singularmente en América, han sido muy numerosos los trabajos publicados, a partir de la ruptura de las hostilidades en 1939, sobre la Organización de la comunidad internacional (1).

Sin poder entrar en el examen detenido de ellos, que resultaría excesivamente fatigoso en este acto, nos basta con hacer constar la coincidencia de todos ellos en los puntos fundamentales: necesidad de la reorganización de la sociedad internacional, sustituyendo el individualismo por

beligerantes, que la propagaron, probablemente sin que conocieran su paternidad. Véase Castro Ruiz, La organización de la comunidad internacional y las iniciativas del internacionalista Alejandro Alvarez, en la Revista argentina de Derecho internacional, 1943, pág. 12.

(1) Señalemos, entre otros, los estudios del eminente internacionalista chileno Alejandro Alvarez, El antiguo y el nuevo Derecho internacional; y los de Ruiz Moreno, Estructura internacional de la Post-guerra. Revista argentina de Derecho internacional 1944; The international law of the future. Postulates, principles, proposals. A Statement of a community of views by North Americans. International Conciliation n.º 399; (traducción fragmentaria en la Revista Argentina, 1944, pág. 58); José Manuel Cortina, La futura organización de la comunidad internacional. Revista Argentina, 1943, pág. 313.—A design for a charter of the general international organization, International Conciliación, número 402.



la solidaridad y cooperación de todos los Estados encaminadas al logro del bienestar de todos los hombres dentro de la comunidad que forma el género humano; creación, entre los distintos órganos de que ha de dotarse a la nueva Organización, de un Consejo Ejecutivo general, provisto de los instrumentos coactivos necesarios para asegurar el cumplimiento de los acuerdos; establecimiento y garantías de una justicia internacional, como medio de exterminar la guerra.

Las mismas condiciones son las que sirven de base a los acuerdos diplomáticos de las Naciones Unidas, en los que se han consagrado las iniciativas del Presidente de los Estados Unidos, Franklin Delano Roosevelt y las del Jefe del Gobierno inglés Winston Churchill, los que vienen a asumir así, con relación a la nueva Organización internacional, un papel parecido al que se asignó a Wilson como inspirador y creador de la antigua Sociedad de las Naciones. Naturalmente, se ha dicho, que la institución ginebrina no salió del cerebro de Wilson como Minerva armada del cerebro de Júpiter, y cosa parecida podría sostenerse con relación a la intervención de aquellos eminentes estadistas en la creación de la Carta de las Naciones Unidas. Ordinariamente, los hombres de Estado, aunque sean geniales, no hacen más que traducir y dar realidad a las aspiraciones y a las necesidades de la época y del mundo; su papel es comprenderlas con exactitud y realizarlas con voluntad.

El mérito principal de Churchill y Roosevelt consiste, por tanto, en haber sabido recoger las ideas que, como

consecuencia de los acontecimientos, y con las enseñanzas que se derivaban de la experiencia de la Sociedad de las Naciones, se formulaban por juristas y políticos, y en haber podido plasmar todo lo que, por así decirlo, flotaba en el ambiente de los pueblos por ellos regidos, en un sistema aceptado por los pueblos que habían de resultar vencedores, creando así la «Carta de las Naciones Unidas», a la que Truman calificó de Nueva Constitución mundial.

Es interesante recordar que esta nueva organización, a diferencia de la de 1919, es totalmente independiente de los Tratados de Paz. Las Naciones Unidas se han puesto de acuerdo sobre el sistema por el cual será protegido el nuevo orden nacido de la guerra antes de haber creado este nuevo orden, e incluso antes de que hubiesen cesado las hostilidades. Los Estados se comprometen a mantener la paz cuando la paz no reina aun. En la famosa Conferencia de San Francisco no se trató de fijar las nuevas fronteras de los Estados, preocupación principal del Consejo de Ministros de Negocios Extranjeros que, precisamente en estos días, se encuentra reunido. Ni en Dumbarton Oaks ni en San Francisco se ha tratado de las nuevas fronteras de Italia, ni de nada que se parezca a un Tratado de Paz. Se ha llegado así a un acuerdo encaminado a asegurar la estabilidad del mundo, con independencia absoluta de los arreglos territoriales y de los cambios de fronteras, reparaciones, régimen de las colonias, etc., que han de producirse en el Mapa mundial y en la suerte de los vencidos como consecuencia de la guerra.

La Carta de las Naciones Unidas no constituirá, por

consiguiente, como el Pacto de la Sociedad de las Naciones, el preámbulo de los nuevos Tratados de Paz. Se ha huído, sin duda, de confundir dos cuestiones que, como acertadamente se ha observado, constituyen problemas separados, distintos y quizás contradictorios. (1) Una cosa es la reglamentación de la Sociedad internacional, «que no es una cuestión de fuerza, sino de razón, de humanidad, de instinto universal de conservación, en la que están interesados todos los Estados» (Root) y que debe aspirar a una permanencia, y otra distinta la suerte de los Estados derrotados, «la imposición de la voluntad de los vencedores a los vencidos, cuestión de poder y de fuerza», que hay que confiar que sea variable, llegando a participar algún día en aquella organización en un mismo plano que los vencedores. Lo que pudiéramos llamar Constitución internacional y los Tratados de Paz, son textos «que ideológicamente considerados, en pura doctrina y en su objetividad práctica, conducen a métodos de realización muy diferentes» y su asociación «ha creado graves dificultades, originadas de una situación jurídica y de hecho muy singular, aunque muy explicable, dada la oposición que existe entre dos sistemas cuyas aplicaciones positivas se excluyen» (Planas).

Esta separación de los dos problemas, por muy extraña que a primera vista pueda aparecérsenos, no deja de ofrecer, por consiguiente, grandes ventajas. Contribuye a

(1) Planas Suárez. La política europea y la Sociedad de las Naciones. Barcelona, 1935, pág. 7 y siguientes.

Elihu Root. Politique extérieure des Etats Unis et Droit international. París, 1927, pág. 407 y siguientes.

la supresión de recelos y evita que pueda pensarse—como se afirmó de la Sociedad de las Naciones—que la nueva Organización sea un Sindicato de vencedores, «el agente de los vencedores encargado de velar por la ejecución de las condiciones impuestas a los vencidos», cuando su finalidad debe ser bien distinta, interesando igual a los Estados beligerantes—victoriosos o derrotados—que a los neutrales; la Sociedad internacional es, por esencia, universal, y la organización jurídica que se la dé, afecta, por tanto, a todos.

La diferencia que a este respecto resulta entre la nueva Carta de las Naciones Unidas y la antigua Sociedad de las Naciones, nos lleva como de la mano a pensar si no hubiera sido más fácil, conocidos ya los defectos que éste ofrecía, introducir en el Pacto las modificaciones necesarias para hacerle eficaz, aprovechando lo que ya estaba en pie, en vez de derruir totalmente lo edificado para tener que volver a empezar a construir desde los cimientos. Sin duda ha ocurrido algo parecido a lo sucedido en 1919, cuando se procuró que la Sociedad de las Naciones apareciera con la menor relación posible con la anterior obra de El Haya, con vida enteramente nueva y sin ninguna ligazón con lo precedente. De la Sociedad de las Naciones se mantuvo siempre separado el Estado que de un modo más decisivo había contribuido a su formación, y a quien, quizás por esto, pudiera resultar ahora desagradable acudir, aún después de introducidas las modificaciones que se estimasen necesarias. Para otros Estados las dificultades pudieran derivarse del hecho de haber sido expulsados antaño del organismo ginebrino como sanción impuesta por la



transgresión de las normas constitucionales de la Liga, o de su voluntaria separación. Sea por esta causa, sea por el hecho de considerar a la Sociedad de las Naciones como una idea muerta y fracasada, se ha querido romper el contacto con todo lo anterior; la vuelta a la Sociedad de las Naciones sería penetrar de nuevo—se ha dicho—en un callejón sin salida. El senador norteamericano Taft ha formulado con claridad este punto de vista: «Estoy convencido de que todo esfuerzo para establecer un Estado mundial único es completamente impracticable. Yo preferiría una nueva Asociación de Naciones, porque esto sería más sencillo que resucitar la antigua Sociedad de las Naciones, teniendo que revisar sus acuerdos». (1)

• • •

La Carta de las Naciones Unidas, a diferencia también de la Sociedad de las Naciones, no es el producto de una Conferencia internacional. Su aprobación en la Conferencia de San Francisco, y la preparación de su próximo funcionamiento, es la consecuencia de un proceso gradual en el que, por medio de una serie de reuniones, acuerdos y Conferencias, se ha llegado a un ajuste o reglamentación de los diferentes puntos de vista de las Naciones Unidas para establecer un sistema de colaboración mundial que tiende a lograr una paz duradera. Representa, por consi-

---

(1) Discurso ante una Asamblea de representantes de las Naciones Unidas en Enero de 1944. «Mundo» Tomo XII, pág. 617.

guiente, la culminación de una larga serie de esfuerzos encaminados a la organización del mundo futuro.

Los Convenios y declaraciones oficiales a que nos referimos son los siguientes: La Carta del Atlántico, del 14 de Agosto de 1941, originariamente angloamericana, pero suscrita más tarde por otros veintiseis Estados en virtud de la Declaración de las Naciones Unidas, de 1 de Enero de 1942, en Washington, conocida con el nombre de Pacto de Solidaridad. El tratado anglosoviético de 25 de Mayo de 1942. La Declaración de las Grandes Potencias Unidas, firmada en Moscú el 1.º de Noviembre de 1943. Las Declaraciones de El Cairo y de Teherán, de Noviembre-Diciembre de 1943, la primera entre los anglosajones y China y la segunda entre los anglosajones y la URSS.

Con un alcance más restringido, y limitados a ciertos aspectos, hay que citar los acuerdos de la Conferencia de Hot Springs (15 de Mayo de 1943), de Bretton Woods, los de la creación de la UNRRA, y la Carta internacional del Trabajo, aprobada en la Conferencia de Filadelfia (Abril de 1944).

Aparte de algunos pactos regionales, de un valor secundario, (1) hay que destacar las Propuestas de Dumbarton Oaks sobre la Organización mundial, de 21 de Agosto al 7 de Octubre de 1944, (2) que sirvieron de base de dis-

---

(1) Principalmente los del Pacífico, de 21 de Enero de 1944, entre Australia y Nueva Zelanda; el de Moscú, de 12 de Diciembre de 1943, entre la U. R. S. S. y Checoslovaquia, y los de Londres y Moscú, entre los Gobiernos exilados de varios países y las Principales Naciones Unidas.

(2) Dumbarton Oaks Agreements. Proposals for the Establishment of a General international Organization. International Conciliation, Noviembre de 1944, n.º 405.

cusión en la Conferencia de San Francisco (Abril de 1945), adoptándolas en su casi totalidad; las reuniones de los que se ha convenido en llamar Los tres Grandes, en Yalta (Febrero de 1945), y Potsdam (Agosto de 1945), y la actual reunión de la Comisión Preparatoria de las Naciones Unidas, en Londres.

• • •

La famosa Carta del Atlántico es el resultado de una reunión celebrada por el Presidente de los Estados Unidos de América del Norte, Mr. Roosevelt, y el Primer Ministro inglés, Mr. Churchill, el 14 de Agosto de 1941,— cuando aún no había tomado parte activa en la contienda la República norteamericana,— en una bahía apartada de la costa oriental de Norteamérica, a bordo del acorazado «Prince of Wales», hundido posteriormente, al parecer, por la aviación japonesa en el estrecho de Malaca.

Constituye una declaración de principios fundamentales, y no un Código en que se encuentren reglamentados todos los problemas. Según su propio texto se trata de unos «principios comunes sobre los cuales se funda la esperanza de establecer un porvenir mejor para el mundo.»

Este carácter programático de la Carta, acusado por el Secretario de Estado norteamericano Cordell Hull, en su discurso del 9 de Abril de 1944 (1), hace que, casi sin darnos cuenta, establezcamos un paralelo entre los famosos «Catorce puntos» del Presidente Wilson, y esta moderna

(1) «Mundo», Tomo XII, pág. 614 y siguientes.

Declaración. Así, en un conocido semanario se han publicado, el uno a continuación del otro, los dos textos (1). Los catorce puntos de Wilson fueron considerados como expresión de las aspiraciones aliadas en la guerra de 1914 a 1918; del mismo modo este otro «programa» tiene su justificación «en el deseo de definir y precisar las aspiraciones latentes en el seno de la Humanidad civilizada» (2).

Se ha intentado negar valor jurídico a este documento, cuya existencia, con determinados propósitos políticos, ha llegado a ponerse en duda; se ha dicho que se trataba de un proyecto o borrador redactado por Churchill y que ni siquiera había sido firmado por los estadistas reunidos a bordo del «Príncipe de Gales». Parece cierto que no fué protocolizado, pero no por esto puede discutirse el valor jurídico de dicho texto ya que, aparte de su carácter programático, adquirió con posterioridad, como ya hemos indicado, la solemnidad de un acuerdo internacional al ser incorporado, poco después de la entrada en la guerra de los Estados Unidos, y a su propuesta, en el Tratado de Washington, el 1.º de Enero de 1942.

Según el Profesor Elorrieta (3) existe «la misma diferencia entre la Carta citada y un Tratado, que la que en Derecho Político se establece entre las declaraciones dog-

(1) «Mundo», Tomo XI, pág. 400,

(2) José Manuel Cortina, ex-Ministro de Relaciones Exteriores de Cuba. La futura organización de la Comunidad internacional, Revista Argentina de Derecho internacional, 1943, pág. 317.

(3) Elorrieta. La Carta del Atlántico y la Carta de Filadelfia. Reflexiones y documentos. Madrid, 1945. Pág. 23.

máticas de las Constituciones y las leyes orgánicas. Las Declaraciones de Principios, ya se trate de Cartas internacionales o de Cartas constitucionales, tienen el valor de orientaciones que los pueblos deben seguir de acuerdo con las circunstancias de los tiempos; el de programas que deben cumplir desarrollándolos en las disposiciones legales oportunas. Por el contrario, los Tratados y las leyes orgánicas contienen preceptos concretos, cuyo cumplimiento inmediato puede exigirse, y cuyas infracciones, generalmente, se sancionan. Pertenecen, pues, las Cartas o Declaraciones de principios a la esfera de la Moral Política, nacional o internacional, según el carácter del documento de que se trate, lo que no quita valor a su trascendencia histórica, puesto que ellas iluminan a los pueblos en su marcha hacia el porvenir. Se halla escrita la Carta del Atlántico en estilo llano y sencillo, en forma que puede ser entendida sin dificultad por el más humilde bracero del campo, y leída con dignidad por un profesor universitario en su cátedra».

Lo cierto es que la «Carta del Atlántico» supone el punto de arranque de toda la reglamentación ulterior de las Potencias Unidas y ofrece por esto tal interés que no podemos abstraernos al deseo de incorporarla a este trabajo, lo que os permitirá daros perfecta cuenta de la diferencia existente entre el ideal y la realidad, entre la teoría y la práctica, entre lo que debe ser y lo que es. Dice así:

«El Presidente de los Estados Unidos y el Primer Ministro de la Gran Bretaña, en representación del Gobierno de Su Majestad del Reino Unido, han celebrado una entrevis-

ta después de la cual estiman oportuno exponer ciertos principios comunes de la política de sus respectivos países, sobre los que basan sus esperanzas para un mejor futuro del mundo»:

«Primero Ninguno de los Países persigue engrandecimiento territorial ni de cualquier otra índole.»

«Segundo No desean establecer ningún cambio territorial que no esté de acuerdo con los deseos libremente expresados de los pueblos interesados.»

«Tercero Respetan el derecho de todos los pueblos a elegir la forma de gobierno bajo la cual quieran vivir, y desean la restauración de los derechos soberanos y de gobernarse libremente a los que han sido privados de ellos por la fuerza.»

«Cuarto Se esforzarán, con el respeto debido a sus actuales obligaciones, para que todos los Estados, grandes o pequeños, victoriosos o vencidos, disfruten en iguales condiciones del acceso al comercio y a las materias primas del mundo que estimen necesarias para su prosperidad económica.»

«Quinto Desean favorecer la colaboración más amplia entre todas las naciones en el terreno económico, con el fin de asegurar para todos un mejor régimen de trabajo, el progreso económico y la seguridad social.»

«Sexto Después de la destrucción final de la tiranía nazi, confían en ver establecida una paz que facilite a todas las naciones los medios de vivir seguras dentro de sus propias fronteras y que ofrezca la garantía de que todos

Los hombres de todos los países puedan desarrollar su vida libres del miedo y de la miseria.»

«Séptimo Dicha paz permitirá a todos los hombres atravesar los altos mares y océanos sin limitaciones.»

«Octavo Ambos Gobiernos creen que todas las naciones del Mundo, por razones tanto de orden material como espiritual, deben llegar al abandono del uso de la fuerza. Como ninguna paz futura puede ser mantenida si continúan siendo empleados los armamentos terrestres, marítimos y aéreos por naciones que amenazan, o pueden amenazar, con una agresión a las que viven más allá de sus fronteras, creen que, mientras no se establezca un sistema amplio y permanente de seguridad general, es esencial el desarme de todas naciones. Del mismo modo ayudarán y favorecerán todas aquellas otras posibles medidas que contribuyan a aliviar de la carga aplastante de los armamentos a los pueblos amantes de la paz».

Si la Carta del Atlántico es el principal antecedente de la Carta de las Naciones Unidas, se suelen citar, a su vez, diversos precedentes de aquella. Entre ellos son de destacar los acuerdos de la Conferencia americana de Buenos Aires, de Diciembre de 1936, llamados de la Consolidación de la Paz, en los que se inspira más tarde el Secretario de Asuntos exteriores de los Estados Unidos, Mr. Cordell Hull, al formular su Declaración sobre política exterior, en el mes de Julio de 1937. También ofrecen singular interés los principios aprobados por la asociación inglesa «League of Nations Union», el 6 de Octubre de 1939,—a los pocos días, por lo tanto, de haberse roto las hostilida-

des—presidida por Lord Robet Cecil, sobre los fines de la guerra y la organización del mundo en la postguerra. En gracia a la brevedad, ya que el tiempo apura, remito a la interesante obra del Sr. Elorrieta, tantas veces citada, y en la que se publican dichos textos, a quienes deseen conocerlos.—También es curioso precedente el llamado Discurso de las cuatro libertades, del Presidente Roosevelt, pronunciado el 6 de Enero de 1941:

«América aspira a un Mundo fundado en cuatro libertades humanas esenciales: libertad de palabra y de expresión; libertad a todo hombre para adorar a Dios a su manera; libertad para vivir exento de miseria, bajo el influjo de acuerdos económicos internacionales que garanticen a los habitantes de todas las naciones la vida sana de los tiempos de paz; y libertad para vivir exento de miedo, lo que supone la reducción mundial de armamentos y la cooperación de todas las naciones para que ninguna de ellas esté en condiciones de agredir a sus vecinos.»

La liberación del miedo y de la miseria aparece de este modo como una de las finalidades de la comunidad internacional organizada, objetivo que nunca exigió una realización tan urgente como en los momentos presentes, y que no debe proyectarse exclusivamente en el aspecto internacional, sino que, como propugnaba Churchill en un célebre discurso pronunciado recientemente, debe hacerse efectiva inmediatamente en el interior de los Estados europeos, tan violentamente sacudidos por el último temporal.

• • •



Como hemos indicado, las propuestas de Dumbarton Oaks se traducen en la Conferencia de San Francisco en la célebre «Carta de las Naciones Unidas», estatuto de la Organización general internacional destinada al mantenimiento de la Paz y de la Seguridad mundiales.

Aprobada por la totalidad de los Estados aliados que participaron en dicha Asamblea, ha sido ratificada ya por gran número de ellos (1).

Se constituye una Organización internacional, que se basa en los principios de igualdad de soberanía de todos sus miembros, del respeto de la igualdad de derechos y de la autodeterminación de los pueblos. El nombre de «Las Naciones Unidas» con que se la designa es el mismo propuesto por Roosevelt.

De manera análoga a la forma adoptada en la redacción del antiguo Pacto de la Sociedad de las Naciones, la Carta de las Naciones Unidas comienza con un Preámbulo en el que se expresan los fines de la institución:

«Nosotros, pueblos de las naciones unidas, determinados a salvar a las futuras generaciones del azote de la guerra, que dos veces en el curso de nuestra vida ha ocasionado indecible dolor a la Humanidad, y a reafirmar la fe en los derechos humanos fundamentales, en la dignidad y valor del ser humano, en la igualdad de los hombres y de las mujeres y de las naciones grandes y pequeñas; a establecer condiciones en las cuales la justicia y el respeto de

---

(1) El día 2 de Septiembre faltaban 28 Estados por ratificar la Carta, de un total de 44 invitados a la Conferencia de San Francisco.

las obligaciones emanadas de los tratados y otras fuentes del Derecho internacional puedan ser mantenidos, a promover el progreso social y mejores niveles de vida dentro de una mayor libertad y, con tales fines, a practicar la tolerancia y vivir juntos en paz unos con otros como buenos vecinos; a unir nuestras fuerzas para mantener la paz y la seguridad internacionales; a asegurar, mediante la aceptación de principios y la institución de métodos, que la fuerza armada no será utilizada, salvo en interés común; a emplear el organismo internacional para promover el adelanto económico y social de todos los pueblos, y resueltos a unir nuestros esfuerzos para lograr dichos propósitos.»

Tales son las ideas fundamentales o los sentimientos colectivos que sirven de base a la nueva Sociedad. Se ha discutido el valor que debe atribuirse a los Preámbulos de los Tratados internacionales. En general, no se les concede más importancia que la que se da a una «Exposición de motivos», sin fuerza de obligar, a diferencia del articulado mismo de la Ley en que se precisan y concretan los preceptos. Pero cuando la parte dispositiva del Tratado ofrece vaguedad, o cuando se trata de establecer una institución nueva, sin apenas precedentes, es difícil no ligar a la parte dispositiva las declaraciones del Preámbulo en el que se han expresado las intenciones de las Partes contratantes; desde este punto de vista puede ofrecer gran interés el que queda transcripto.

Para lograr los propósitos perseguidos por la nueva Organización, se tomarán las medidas colectivas pertinentes

para evitar y prevenir las amenazas de guerra, para reprimir actos de agresión u otras violaciones de la paz, y para lograr, mediante procedimientos pacíficos, y de acuerdo con los principios de la justicia y del Derecho de Gentes, el arreglo o solución de las situaciones internacionales que puedan producirse. Del mismo modo, se logrará la colaboración internacional en la solución de los problemas de carácter económico, social, cultural o humanitario, y se fomentará y se estimulará «el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales para todos, sin distinción de raza, sexo, idioma o religión.» Por otra parte, se proclama el principio de no intervención al establecer en la cláusula 7.<sup>a</sup> del art. 2.<sup>o</sup> (Capítulo I) que nada de lo contenido en la presente Carta autorizará a las Naciones Unidas para intervenir en los asuntos que caigan dentro de la jurisdicción interior de cualquier Estado.

Pueden ser miembros de la Organización de las Naciones Unidas «todos los Estados amantes de la paz que acepten las obligaciones contenidas en la Carta, y que, a juicio de la Organización, se encuentren en condiciones de cumplir dichas obligaciones y estén dispuestas a hacerlo.»

Del mismo modo que ocurría en la Sociedad de las Naciones cabe distinguir dos clases de miembros: los originarios, o sea todos aquellos que participaron en la Conferencia de San Francisco, o que, habiendo firmado anteriormente la Declaración de las Naciones Unidas, de 1.<sup>o</sup> de Enero de 1942, firmen y ratifiquen la Carta, y aquellos otros cuyo ingreso se acuerde por decisión de la Asam-

blea General y por recomendación del Consejo de Seguridad.

El ingreso en la Organización es, por tanto, voluntario, y la Carta parece que presenta así las características de un verdadero Tratado de asociación, de Estados soberanos e independientes, con carácter contractual, sobre la base de ciertos principios comunes. Pero la cuestión suscita algunas dudas cuando se observa que no figura en ninguno de sus artículos la facultad o derecho que se reservan todos los miembros de esta clase de Asociaciones de retirarse en uso de su soberanía, como se consignaba, v. gr., en la regulación de la Sociedad de las Naciones, condicionado al aviso con dos años de antelación y al cumplimiento de todas las obligaciones internacionales, comprendidas las derivadas del Pacto (1). Tampoco se admite como modo de retirarse la no aceptación de las enmiendas que se introduzcan en la Carta, separándose también en este punto de lo establecido en el Pacto, en el que los miembros dejaban de formar parte de la Sociedad al no aceptar aquéllas (2); en la Carta de las Naciones Unidas las enmiendas entran en vigor «para todos los Miembros de la Organización, cuando se hayan aprobado por votación de las dos terceras partes de los representados en la Asamblea general y después que hayan sido ratificadas de acuerdo con los respectivos procedimientos constituciona-

(1) Pacto de la Sociedad de las Naciones, Art. 1, apartado 3.<sup>o</sup>.

(2) Idem, Art. 26, apartado 2.<sup>o</sup> «Todo miembro queda en libertad para no aceptar las modificaciones que se introduzcan en el Pacto, pero en tal caso cesará de pertenecer a la Sociedad.



les por los dos tercios de los miembros de la Organización, incluyendo a todos los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. (Art. 110). Se mantiene en cambio la exclusión como sanción al miembro que haya violado reiteradamente los principios contenidos en la Carta (Artículo 6), caso previsto también en el Pacto (1).

De manera que el ingreso voluntario no se corresponde con la posibilidad de la retirada voluntaria. Se ha afirmado por algún comentarista del antiguo Pacto de la Sociedad de las Naciones que aunque la facultad de retirarse no se hubiera figurado de un modo expreso, debía considerársela incorporada de modo tácito, conforme a un supuesto criterio seguido en la interpretación de los Convenios internacionales, pero esta tesis chocó con la oposición de los juristas para quienes «su aceptación habría tenido por resultado crear un precedente peligroso contra la autoridad sagrada de los Tratados» (2).

La inserción en el Pacto del reconocimiento de la facultad de retirarse se debió a la insistencia de los Estados Unidos que la consideraron como una cláusula de singular importancia; y esta solución se estimó como «una concesión hecha a los partidarios de la independencia absoluta de los Estados, aunque dicha concesión altera profundamente el espíritu de la Sociedad.» (3). El hecho de hacer constar de modo expreso que todo miembro de la

(1) Idem, Art. 16, apartado 4.º

(2) Hunter Miller, en la obra del Coronel House, *Ce qui se passa reellement a Paris en 1918-1919*, pág. 325.

(3) Jeán Ray. *Commentaire du Pacte de la Société des Nations, Paris. Sirey-1930*, Páginas 110-112.

Sociedad de las Naciones tenía el derecho de retirarse voluntariamente de la misma, dejando de existir, en tal caso, el Pacto para el dimisionario, «es sin duda alguna la más absoluta afirmación de que los derechos soberanos y la independencia de los Estados miembros de la Sociedad de las Naciones permanecen intactos. Otra cosa muy diferente sería si un Estado abdicase la facultad de retirarse de la Sociedad y de renunciar a las obligaciones contraídas al suscribir el Pacto. De hecho y de derecho habría dejado de ser soberano e independiente; habría renunciado expresamente a un privilegio esencial del Estado garantizado por el derecho internacional, el de decidir de su destino conforme a sus conveniencias generales; cuando no afecten o menoscaben intereses de terceros» (1).

De acuerdo con los comentarios anteriores parece que el no reconocimiento expreso en la Carta de las Naciones Unidas del derecho de retirarse debe interpretarse como una limitación de la soberanía de los miembros impuesta por necesidades de la organización jurídica internacional. Pues aún cuando admitiéramos la inserción «tácita», de la cláusula la posibilidad jurídica que un Estado fuerte tendría de retirarse, es de temer que se convertiría, probablemente, en una imposibilidad material, o política, para cualquier otro menos poderoso.

• • •

(1) Planas Suárez. *Obra, cit.*, págs. 123 y 124.



Como organismos principales de las Naciones Unidas se establecen, en el art. 7, los siguientes:

- 1.º La Asamblea General.
- 2.º El Consejo de Seguridad.
- 3.º El Consejo Económico y Social.
- 4.º El Tribunal Internacional de Justicia, y
- 5.º La Secretaría.

Los dos primeros y el último coinciden con los órganos análogos de la Sociedad de las Naciones, pero contrastando con lo que ocurría en la reglamentación establecida por el Pacto con relación a la Asamblea y al Consejo, en la nueva Organización existe una delimitación clara y precisa de competencias y atribuciones de estos órganos principales, concediéndose singular importancia al Consejo de Seguridad, al que se le provee de los instrumentos coactivos necesarios para asegurar el cumplimiento de los acuerdos sociales, lo que constituye asimismo otra de las principales notas distintivas entre los dos estatutos.

La Asamblea General está formada por todos los miembros de las Naciones Unidas, cada uno de los cuales podrá tener hasta cinco representantes.

La Asamblea puede deliberar sobre los principios generales de colaboración en el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales, incluso sobre los que se refieren al desarme y a la reglamentación de los armamentos; puede llamar la atención del Consejo de Seguridad sobre aquellas situaciones susceptibles de comprometer la paz; fomentará la colaboración internacional en el terreno político y el desarrollo progresivo del Derecho internacional

y su codificación; desarrollará la cooperación internacional en el terreno económico, social, cultural y sanitario; contribuirá a la consecución de los derechos humanos y de las libertades básicas para todos, sin distinción de raza, sexo, idioma ni religión; fijará la forma proporcional en que han de ser sufragados por los miembros los gastos de la Organización, etc., etc. Pero está privada de toda fuerza ejecutiva y todos aquellos asuntos en que sea necesaria una acción habrán de ser elevados al Consejo de Seguridad que es, en realidad, el órgano preeminente de la nueva Sociedad. Ni siquiera tiene competencia para decidir libremente en materia de admisión y expulsión de los miembros, en cuyos casos ha de proceder en virtud de recomendación del Consejo.

La Asamblea general se reunirá en sesiones ordinarias anuales y en las extraordinarias que las circunstancias requieran.

En este organismo existe una representación igual de los asociados; cada uno de ellos tiene un voto. Como el órgano del mismo nombre de la Sociedad de las Naciones consagra el principio democrático: todos los miembros son iguales y pueden participar con los mismos derechos en las deliberaciones y en las decisiones, las que se adoptarán por mayoría de las dos terceras partes de los presentes en la votación. Desaparece así la regla de la unanimidad, predominante en la Sociedad de las Naciones, (1)

---

(1) Art. 5.º del Pacto. «Salvo disposición expresa en contrario del presente Pacto, las decisiones de la Asamblea o del Consejo se tomarán por unanimidad de los miembros representados en la reunión».

que se sustituye por la de la mayoría de los dos tercios, solo aplicable en la Liga ginebrina en algunos casos taxativamente determinados.

Es interesante destacar esta diferencia por que el asunto es realmente fundamental; aun cuando a primera vista pudiera creerse que se trata de una simple cuestión de procedimiento, de ella depende quizás la naturaleza y el valor de la institución.

La regla de la unanimidad puede considerarse como una consecuencia del principio de soberanía del Estado. Ningún acuerdo puede obligar sin el consentimiento del miembro a quien afecta. Pero en la organización de la Sociedad internacional este principio presenta graves inconvenientes. Si con relación a un cuerpo poco numeroso pudiera aceptarse, cuando se aplica a grandes reuniones ofrece el peligro de paralizar la actuación de la Asamblea por la simple oposición de uno de sus componentes. Basta la discrepancia de un Estado, por insignificante que este sea, para perturbar o hacer fracasar la labor de todos los demás, o para impedir la adopción de una regla o la creación de una institución que pudiera ser de gran interés para todos, o para la misma organización jurídica de la comunidad. Entre la multitud de ejemplos que pudiéramos citar basta recordar lo ocurrido con el intento de creación del Tribunal internacional de presas, en las Conferencias de la Paz de El Haya. Otras veces, la aplicación de la regla de la unanimidad puede conducir a un punto muerto, a la im-

posibilidad de adoptar una decisión, en un sentido o en otro. (1)

Por el contrario, el sistema de la mayoría conduce a imponer la voluntad de algunos a los demás. Este fué uno de los motivos por los que el Senado norteamericano se opuso a los primitivos proyectos de la Sociedad de las Naciones,—que no habían decidido aun la forma de votación— ante el temor de que los Estados Unidos pudieran ser obligados a inclinarse ante una decisión tomada por mayoría. Al no exigirse la unanimidad en la Carta de las Naciones Unidas se tambalean las bases tradicionales del Derecho internacional, especialmente el principio fundamental de la soberanía del Estado, que en el presente caso, como veis, resulta afectado.

• • •

En la constitución del Consejo de Seguridad predomina un criterio opuesto al de la Asamblea, en lo que se refiere a la representación de los miembros, o sea el que, con referencia al Consejo de la Sociedad de las Naciones, calificó Saprédelle de «principio aristocrático». En efecto, los once miembros de que consta no se encuentran en el mismo pie de igualdad. Los Estados Unidos de América del Norte, el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda

---

(1) Cuando el debate relativo a Armenia en la Sociedad de las Naciones, 1920, se discutían dos tesis, una defendida por Lord Robert Cecil (Sud Africa) y otra por Viviani (Francia). Y observaba éste acertadamente «Estáis en presencia de dos soluciones, pero es muy difícil aceptar una u otra. Si yo pido a la Asamblea que adopte mi punto de vista bastará con que Lord Robert Cecil se levante para que fracase, puesto que es necesaria la unanimidad. Si es Lord Robert Cecil quien solicita vuestra adhesión bastará con que yo me levante para impedirlo, puesto que es preciso la unanimidad». Ray. obr. cit. pág. 224.

del Norte, la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas, la República de China y Francia son miembros permanentes. A su lado, los otros seis miembros, son elegidos por la Asamblea general por períodos de dos años, debiendo tener en cuenta para ello, especialmente, la contribución de los miembros de las Potencias Unidas al mantenimiento de la paz y seguridad internacional, los propósitos de la Organización y la distribución geográfica.

Como sucedió con el artículo correspondiente del Pacto, esta desigual participación de los Miembros en la Organización y en las tareas del Consejo, supone un reconocimiento de la realidad y es una consecuencia de la también distinta participación con que los Estados han contribuido a la victoria en la última guerra y a los trabajos de la paz, así como de la diferente responsabilidad que a unos y a otros puede corresponder en la ejecución de las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas. Si en un momento determinado es necesario recurrir a la fuerza para lograr el cumplimiento de los fines propuestos y de los preceptos acordados, no ofrece duda que sería difícil poder contar con la potencia de los Grandes si la decisión se ha adoptado sin su intervención. «Difícilmente podría concebirse que las resoluciones sobre cuestiones que afecten a la paz del mundo puedan ser tomadas contra la voluntad de aquellos que, aún estando en minoría, deberán, por razón de su situación política, soportar en su mayor parte el peso y las consecuencias de las decisiones» (1).

(1) Dictamen del Tribunal Permanente de Justicia internacional. Serie B, número 12, pág. 29 y siguientes.

A tal propósito conviene recordar la idea expuesta por el profesor Barthelemy, de la Facultad de Derecho de París, en la Cuarta Asamblea de la Sociedad de las Naciones, según el cual «los Estados que han pagado con su sangre la libertad de los demás, tienen una responsabilidad particularmente grande».—Ya Scelle había sostenido igualmente en 1919 una tesis semejante al afirmar que «las Grandes Potencias que han dirigido la guerra tienen, sin duda, algunos títulos para dirigir los trabajos de la paz, especialmente en el campo de la organización internacional. Por ello han querido establecer desde el principio un Gobierno de hecho, y las pequeñas potencias, plegándose con abnegación a esta necesidad, colaborarán de la manera más vital a la gran obra pacífica» (1).

Se ha acusado que esto supone un ataque al principio de igualdad de los Estados. Todos los Estados son iguales ante el Derecho, pero no por eso han de participar, parece, en la misma medida en la dirección de los asuntos internacionales, de la misma manera que las personas en el interior de los Estados, iguales también ante el Derecho, no participan en la misma forma, ni aún en los países democráticos, en las tareas del gobierno. Democracia sin jerarquía y sin autoridad es anarquía, sostiene Kaufmann. (2)

Por otra parte, el hecho no impone ninguna novedad si tenemos en cuenta que, por lo menos de hecho, han

(1) Scelle. Le Pacte des Nations et sa liaison avec la Traité de Paix. París, 1919, pág. 22.

(2) Kaufmann. Regles generales du Droit de la paix. Academia de El Haya. Recueil, 1935, IV, pág. 567.



existido siempre Estados que han llevado la dirección de la política internacional. Con unos u otros matices, la Santa Alianza, el Concierto europeo, la Entente, etc., son antecedentes que no es posible desconocer, y hasta tal punto ofrecen importancia que en ellos se han apoyado ilustres juristas para destacar la existencia de un Gobierno de facto en la Sociedad internacional anterior a la reglamentación del Pacto de la Sociedad de las Naciones. (1)

En este aspecto, y por lo que se refiere al momento presente, es de desear que los grandes Estados hagan efectivas aquellas solemnes palabras pronunciadas por Churchill en la Conferencia de Yalta: «El deber de las tres grandes potencias es servir al Mundo». Y la misma idea fué expresada, casi con términos idénticos, por el Presidente Truman en el discurso inaugural de la Conferencia de San Francisco: «La responsabilidad de los grandes Estados consiste en que han de servir y no dominar a los demás pueblos del Mundo».

Los miembros de las Naciones Unidas confieren al Consejo de Seguridad la responsabilidad para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y convienen en que el Consejo, en este punto, actuará en nombre de ellos con el fin de asegurar una pronta y eficaz acción (art. 24). A tal efecto, el Consejo de Seguridad se organiza de forma que pueda funcionar continuamente, y celebrará reuniones periódicas en la sede de la Organización o en otros

---

(1) Véase la obra de Scelle, ya citada, y especialmente su trabajo «*Théorie du gouvernement international*», en *The new commonwealth. Quarterly*. Abril-Junio 1935.

lugares si su desplazamiento puede facilitar mejor su labor.

La votación en el Consejo ha sido una de las cuestiones más espinosas y la que originó mayores dificultades; al fin fué resuelta en la Conferencia de Yalta, y precisada más tarde en las gestiones realizadas en Moscou por el representante norteamericano, Hopkins. Al cursarse las invitaciones para la Conferencia de San Francisco se indicaba que se tomarían como base las propuestas de Organización internacional que fueron hechas públicas en Octubre de 1944, después de la Conferencia de Dumbarton Oaks, con la adición acordada en la Conferencia de Yalta, en lo que se refiere al procedimiento de votación del Consejo, aprobándose, al fin, la reglamentación siguiente:

Los miembros del Consejo de Seguridad tendrán un voto cada uno.

La decisión del Consejo de Seguridad sobre las cuestiones de procedimiento deberá ser tomada por el voto afirmativo de siete miembros (regla de mayorías).

Las decisiones del Consejo de Seguridad en todos los demás asuntos deberán ser tomadas con el voto afirmativo de siete miembros, incluyendo los votos de los miembros permanentes, siempre que en las decisiones, y conforme a los artículos pertinentes, una de las partes en disputa se abstenga de votar (regla de mayorías para la totalidad del Consejo y de unanimidad en cuanto a su parte permanente).

Antes de Yalta los rusos pretendían que todas las decisiones capaces de conducir a la imposición de sanciones o al uso de la fuerza habían de ser tomadas solo por las cinco grandes potencias. Yalta supuso una transacción entre

el punto de vista ruso y el anglosajón. Ahora las grandes tendrán que contar con el asentimiento de dos de las pequeñas potencias representadas en el Consejo de Seguridad, que no les será difícil lograr; pero resulta indispensable la unanimidad de aquellas cinco. El veto de una de ellas, a menos que sea una de las partes en disputa, imposibilita la acción; no ocurre lo mismo respecto de las pequeñas, que se encuentran en situación de inferioridad.

La nota más característica que ofrece el Consejo de Seguridad es la de su función de Policía o Gendarme internacional. En todos aquellos casos que estime peligrosos para la paz, o cuando se trate de violaciones de ésta o de actos de agresión decidirá las medidas que proceda adoptar para mantener o restablecer la seguridad internacionales. Estas decisiones pueden ser de dos clases: a) presiones económicas o diplomáticas: interrupción parcial o completa de las relaciones económicas o de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aeropostales, radio y cualquier otro medio de comunicación; b), acción militar, cuando estime que los remedios anteriormente enumerados resulten inadecuados. En este último caso puede proceder militarmente en la forma que considere conveniente, desde la simple demostración de fuerzas, hasta el bloqueo u otras operaciones por las fuerzas navales o terrestres de las Naciones Unidas.

Por consiguiente, no se trata ya de acuerdos inoperantes por falta de medios coactivos, como ocurría en la antigua Sociedad de las Naciones, sino que se establecen me-

didias que tienden a asegurar de un modo efectivo el cumplimiento de las decisiones.

Es interesante señalar el cambio que, a este respecto, se ha realizado en las ideas de los países anglosajones. Como se sabe, cuando la creación de la Sociedad de las Naciones existían dos concepciones distintas, que obedecían a diferentes corrientes de opinión. De una parte, la que pudiéramos llamar latino europea, sistemática y lógica, que trataba de dotar a la sociedad internacional de instrumentos coactivos, y que pudiéramos simbolizar en el Proyecto francés de Pacto, en el que se proponía la creación de un Ejército internacional, y en los trabajos de la delegación francesa, y especialmente de M. León Bourgeois, en el seno de la Comisión preparatoria, para lograr aquel resultado. De otra parte, la concepción anglosajona, que privaba de coacción a la Sociedad de las Naciones, fiándolo todo, principalmente, a la influencia de la opinión pública. No se ha incurrido ahora en la misma falta de privación de instrumentos coactivos, que se cita generalmente como uno de los defectos de la anterior organización ginebrina, sino que, por la presión de la experiencia sin duda, los anglosajones, que entonces se opusieron a esta solución, son los que ahora la han propugnado y los que la han incorporado a la Carta de las Naciones Unidas.

En virtud de ello todos los miembros de las Naciones Unidas se comprometen a poner a disposición del Consejo, las fuerzas armadas que se las pidan por éste. Y el Consejo cuenta para estos casos con un Estado Mayor militar que, a sus órdenes, le aconsejará y ayudará en el empleo y

mando de las fuerzas puestas a su disposición, en la regulación de armamentos y en el posible desarme.

El Comité del Estado Mayor estará compuesto por los Jefes de los Estados Mayores de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad o de sus representantes, pudiendo ser invitados a formar parte de él los de otros miembros de las Naciones Unidas cuando un eficaz cumplimiento de las responsabilidades por parte del Comité haga necesaria la participación en sus tareas de los Estados no permanentes.

Todo esto puede presentar graves inconvenientes para las pequeñas y medianas potencias si no se aplica con justicia y equidad, y lo mismo que la sustitución de la regla de la unanimidad por la mayoría, a que antes nos referimos, es un síntoma de la evolución que vienen sufriendo las ideas básicas del derecho de gentes, ante la necesidad, cada día mayor, de la solidaridad y de la cooperación internacional.

El temor a abusar de vuestra probada benevolencia me impide detenerme más en los comentarios que sugiere este poder extraordinario que se coloca en manos del Consejo de Seguridad. Y por las mismas razones he de limitarme a un rapidísimo examen de los demás órganos de la Sociedad y a una breve enumeración de los principales problemas suscitados por la Carta de las Naciones Unidas.

La Secretaría es el órgano administrativo, similar al de Ginebra. Su titular habrá de ser elegido por la Asamblea conforme a la recomendación del Consejo y será el principal funcionario administrativo de la Organización, co-

rrespondiéndole ciertas atribuciones e iniciativas (art. 81). El personal será nombrado por el Secretario general según la reglamentación que establezca la Asamblea.

El Consejo Económico y Social, otro de los órganos de la nueva Sociedad, estará formado por 18 miembros elegidos por la Asamblea general. Tiene como misión la de hacer o iniciar estudios o informes relacionados con las cuestiones económico-sociales, culturales, educativas, sanitarias, y otras de conexión internacional, y podrá formular recomendaciones sobre estos particulares a la Asamblea general, a los miembros de las Naciones Unidas y a los organismos especiales interesados.

Este Consejo ofrece una cierta novedad y parece destinado a recoger y a dar más fuerza a las antiguas organizaciones económicas y financieras de la Sociedad de las Naciones, entre las cuales figura en un primer plano la Organización internacional del Trabajo que, aunque conserve su actual autonomía, es de pensar que siga funcionando dentro del cuadro de las Potencias Unidas.

Finalmente, el Tribunal internacional de justicia es el órgano judicial de la nueva Sociedad, cuyo Estatuto se basa en el del Tribunal permanente de Justicia internacional que había sido creado en virtud del art. 14 del Pacto.

Entre las cuestiones de excepcional interés que se regulan en la Carta se encuentran la de la solución pacífica de las diferencias internacionales, el sistema de fideicomisos (nueva modalidad de los mandatos internacionales), y el problema de los acuerdos o pactos regionales dentro del sistema general.

• • •

Tales son las líneas generales de la nueva Organización, en donde las pequeñas y medianas potencias se encuentran, como hemos visto, en situación de inferioridad en relación con las que figuran en el Consejo de Seguridad. Como ha advertido Stettinus, en el trabajo publicado en *Reader's Digest*, esta guerra ha demostrado que los pequeños Estados no pueden ya defenderse por sí solos de los agresores poderosos y esto exige que las grandes potencias empleen su poder con justicia; y acaben con la amenaza y la agresión.

Otro de los comentarios que se han hecho de la nueva Organización es el de que siendo su finalidad la seguridad de la paz ha sido preparada por las naciones beligerantes, excluyendo a los Estados neutrales que, justamente con su actitud ante la última guerra, habían demostrado evidentemente, a pesar de todas las dificultades con que para ello tropezaron, su voluntad pacífica.

En la reciente Conferencia de Potsdam los tres Grandes acordaron apoyar las solicitudes de ingreso en la nueva Sociedad de los Estados que se mantuvieron neutrales en la pasada conflagración, con la dolorosa exclusión de España, que hemos de atribuir a la atmósfera de apasionamiento propia de los actuales momentos. La Sociedad internacional, por esencia, ha de ser una asociación universal, en que todos colaboren sincera y entusiastamente a los fines propuestos. Recordemos a este respecto las observaciones del Comité político de la Conferencia laboris-

ta norteamericana para asuntos internacionales que, al apoyar las propuestas de Dumbarton Oaks, afirmó que la organización proyectada debería hacerse universal, incluso sin las limitaciones de la fórmula aceptada en aquellas Conversaciones, o sea la de que «la organización queda abierta a todos los amantes de la paz».

¿Qué porvenir espera a esta nueva Organización internacional? Como ha expresado acertadamente el nuevo Secretario de Estado de la República Norteamericana, Byrnes, en el acto de la toma de posesión del cargo, una paz duradera dependerá de algo más que de unos diplomáticos hábiles, de otra cosa que de la firma de Tratados, e incluso de la mejor Carta que puedan trazar los estadistas más hábiles. La diplomacia es importante, los acuerdos pacíficos y la Carta de las Naciones Unidas son indispensables, pero no pueden tener éxito si no están respaldados por la voluntad de las poblaciones de los diferentes países, no solo para lograr la paz, sino también para vivir juntos como buenos vecinos, para lo cual es absolutamente necesario, además de una fé inquebrantable en la cooperación internacional y en el progreso social, proceder con justicia en la aplicación de lo pactado y observar rigurosamente las prescripciones del Derecho de Gentes.

Señores: Termino esta disertación recogiendo las palabras pronunciadas por Lord Halifax en la clausura de la Conferencia de San Francisco que traducen perfectamente la opinión de los pueblos ante esta cuestión en los momentos actuales, tan cargados de dificultades:

«Hace muchos años que en Europa unos hombres se



propusieron construir una catedral para mayor Gloria de Dios. Construyamos—dijeron—una iglesia tan grande que nuestros descendientes crean que fuimos unos locos al realizar este proyecto. Así se expresaron, y muchísimos años después se logró la gran Catedral de Sevilla. Roguemos nosotros también para que, con ayuda de Dios, lo que se ha hecho en estos últimos días sea digno de la fe que lo hizo nacer y de los sufrimientos humanos que fueron su precio.»

#### HE DICHO

Por la precipitación con que se hubo de imprimir el presente trabajo a causa de las restricciones de energía eléctrica, se han deslizado algunos errores que el buen juicio del lector sabrá salvar.