

Planes europeos en pro de una paz perpetua y su impacto en el derecho de la guerra ¹

por G.I.A.D. Draper

INTRODUCCIÓN

Algunos escritores opinan que el interés de los seres humanos por proyectos relativos a una paz perpetua es tan viejo como su participación en la guerra. No estamos seguros de que Europa pueda considerarse como la cuna de tales proyectos relativos a la paz, aunque las ciudades-estado griegas elaborasen al respecto un complejo sistema de relaciones convencionales entre sí. Europa no había de conocer una red semejante de complicadas relaciones convencionales hasta el siglo XIX. Ese complejo sistema griego de relaciones convencionales se apoyaba en una base común religiosa, jurídica y lingüística que atenuaba las asperezas de las agudas rivalidades y enemistades entre las ciudades. Así, como en muchos otros ámbitos del pensamiento, los griegos fueron los arquitectos de la clasificación moderna de los diferentes tipos de tratados políticos (alianza, confederación, federación y, desde el siglo IV a.C., tratados de paz de duración ilimitada). Las asociaciones religiosas, en particular, fueron instituidas para la defensa común de un lugar sagrado que compartían. Así fue el caso de las « anficionías » del siglo V a.C.. El vínculo religioso que unía a las ciudades partes en esas asociaciones se extendía también a lo político, de tal manera que las ciudades-estado se confederaron de conformidad con los términos de la « anficionía »; fue el caso de la confederación para la protección del gran templo de Delfos, por ejemplo.

La antigua Grecia empleó dos poderosos medios que legó al derecho internacional ulterior; uno, persuasivo, para preservar la paz, y otro perturbador del orden y promotor de la guerra. El primero fue el sistema de arbitraje al que los griegos recurrieron muy a menudo para zanjar las

¹ Texto de una conferencia pronunciada el 5 de marzo de 1979 en la Universidad de Sussex.

controversias relativas a las fronteras o a derechos en litigio; el agua, por ejemplo. Las dos ciudades-estado en conflicto designaban a un tercer estado para arbitrar, que, por su parte, designaba a algunos de sus ciudadanos para integrar el comité de arbitraje. Era totalmente lícito y habitual recompensar a los árbitros con dones y honores. El sistema contrario, utilizado por el perjudicado, no sólo contra el injuriador sino también contra su ciudad y sus ciudadanos, era la represalia. Se trata de la famosa « androlepsia » que permitía la captura y el secuestro de un desafortunado e inocente ciudadano extranjero.

No pueden ignorarse las primeras civilizaciones en materia de proyectos relativos a la paz. La civilización sumeria nos legó un tratado que data del 3.000 a.C., concertado entre dos ciudades, Umma y Lugash, grabado en un mojón fronterizo, indicando el límite en disputa; la inviolabilidad religiosa de la piedra garantizaba su aplicación. Ese tratado tuvo mayor credibilidad por el hecho de que las dos ciudades adoraban a los mismos dioses. El Egipto de los faraones, una civilización de 3.000 años, legó una cantidad de tratados de paz, refrendados por los dioses de ambas partes. Así, Egipto resolvió la dificultad jurídico-religiosa, que impedía al faraón, siendo dios y gobernante, obligarse por un tratado y reconocer una derrota en los propios monumentos. En un complejo tratado, se estipula una paz indefinida y una alianza entre el reino hitita de Hattusili II y Ramsés II, de la XIX dinastía, el año 1269, aproximadamente, a.C. Ese tratado se elaboró para obligar a los hijos de los dos soberanos y a los respectivos países. Se trata de un proyecto pionero en el que se trasciende el vínculo personal entre los dos gobernantes partes en el tratado. Ambos debían prestarse asistencia mutua contra los enemigos internos, entregando a los rebeldes que escapaban de un territorio a otro, pero con la condición de que no fuesen castigados cuando fuesen devueltos al propio reino. No podemos tener la certeza de que tales prácticas convencionales fueran conocidas por los griegos, aunque había varias ciudades griegas, el siglo VI a.C., en el delta del Nilo.

Al estudiar el mundo antiguo y sus empeños en pro de una paz duradera, no podemos dejar de lado la civilización china. Confucio, en particular, dedicó gran parte de su pensamiento a un proyecto de paz y redactó, a principios del siglo V a.C., « La gran unión de los estados chinos ». Se trata de un complicado plan interestatal en el que algunos han visto un bosquejo de la Sociedad de Naciones de 1920. No hay pruebas de que se transmitiera esa idea a Europa. Los chinos, como los griegos en Europa, dieron gran importancia a la eterna cuestión de la paz y de la guerra.

Señalando algunos ejemplos en los tratados de alianza o de confederación de la antigua Grecia, como precedentes de lo que los Estados territoriales de Europa intentaron realizar, conviene tener en cuenta que los tratados griegos eran más bien intermunicipales que internacionales en el sentido moderno del término. Merece atención, al respecto, la actitud de la civilización de la antigua Grecia por lo que atañe a la guerra como tal. De todos los medios posibles para eliminar la guerra, la mejora moral del hombre es, probablemente, a fin de cuentas, el más remunerador, ya que, sin la misma, todo el derecho internacional y todas las ingeniosas fórmulas diplomáticas carecen de valor. Sócrates, según Platón, consideraba la guerra como una forma de « enfermedad y de discordia ». La guerra debía limitarse a las luchas armadas entre griegos y bárbaros, es decir, los que no eran griegos. Por lo tanto, eran lamentables las guerras entre griegos y debían librarse con moderación, ya que los griegos compartían las mismas religión, cultura y lengua. Ilustraciones de este concepto eran la protección convencional especial de los lugares sagrados en tiempo de guerra por las asociaciones « anfictionicas » y los monumentos de madera conmemorativos de las guerras, destinados a desaparecer rápidamente.

CONSIDERACIONES TEÓRICAS

Antes de examinar los proyectos específicos relativos a la paz perpetua, elaborados en Europa, son convenientes algunas consideraciones teóricas. El interés por una paz perpetua es constante, aunque haya decaído en algunos períodos. Mientras haya guerra permanecerá tal interés. Lo que sorprende e incomoda es la pobreza en nuevas ideas acerca de una paz perpetua en nuestro tiempo. Puede decirse que las guerras son, al correr del tiempo, y con la implacable evolución de la tecnología, sin duda alguna, más y más destructoras física y moralmente. Ahora bien, la falta de ideas nuevas en los proyectos relativos a la paz perpetua es igualmente evidente. En la actualidad, tampoco estamos, al parecer, particularmente preocupados por la pobreza de nuestro pensamiento relativo a la paz.

Las experiencias del siglo XX, como la Sociedad de Naciones y la Organización de las Naciones Unidas, no tienen nada de original. Son una de las trilladas perspectivas de paz perpetua. Ha de reconocerse que ni la Sociedad de Naciones ni la Organización de las Naciones Unidas se limitan a la paz en Europa. Sin embargo, la primera puede considerarse como eurocéntrica en su enfoque y en sus modalidades, aunque el presidente Wilson se proclamase su promotor e inspirador. La Orga-

nización de las Naciones Unidas es un intento por corregir las deficiencias de la SDN, mediante una base más orgánica, global y jurídica. Por sus ideas y estructuras, corresponde aún al centralismo euroamericano, aunque la ampliación de sus miembros, a causa de la desaparición del sistema colonial, ha transformado en más universal la índole europea de la Organización. Los redactores de la Carta preveían que la ONU fuese una organización universal de Estados, pero las ideas enunciadas son europeas y norteamericanas. Queda aún por verse si la Carta, en su redacción actual, saldrá victoriosa de la prueba de una participación mayor de Estados miembros que, en su mayoría, no comparten sus ideales ni participaron en su redacción. Las disposiciones de la Carta relativas a una paz perpetua no son muy originales y han demostrado ser insuficientes en muchos aspectos. En general, puede decirse que el interés por la paz en Europa, exceptuando a unos pocos pensadores, no se puso de manifiesto antes del siglo XVIII. Este interés fue mayor en el siglo XIX, sobre todo al final, aunque las guerras fueron menos frecuentes que en el siglo anterior. Entonces, por primera vez, se manifestó un interés por planes relativos a una paz perpetua, destinados a evitar guerras futuras, más bien que como reacción contra la guerra precedente. A finales del siglo XIX, las guerras alcanzaron una tendencia destructora que no permitió que se dejase de pensar por mucho tiempo cómo instaurar una paz perpetua.

¿Cuáles son los medios para el logro de la paz que han merecido confianza, en una u otra época? El más ambicioso es el que se refiere a mejorar la naturaleza humana: « la paz se hace en el corazón de los hombres », se dice. A un nivel menos elevado en el que la ambición y la rivalidad se aceptan como partes integrantes de la experiencia humana, han surgido, en determinados períodos, medios para limitarlas. No son muy numerosos y nuestra búsqueda de otros nuevos parece muy limitada. En esos medios se incluye:

- i) a las organizaciones internacionales, instituidas según un sistema de derecho internacional que obliga a sus miembros, generalmente Estados soberanos;
- ii) al derecho internacional, según el cual el recurso a la fuerza armada es actualmente un crimen internacional, y los Estados se comprometen, mediante tratados, a arreglar las controversias pacíficamente;
- iii) a la política internacional por mediación de la diplomacia;
- iv) a la dominación política, que es lo opuesto a un sistema de federación mundial de todos los Estados. Esta federación originó un derecho internacional de tipo diferente, es decir, el derecho por el que

se rigen las relaciones entre todos los Estados, en una asociación federal global. Es posible que una asociación federal de Estados sea el resultado de la dominación política. No hay que pensar que el sueño de dominación política pertenezca al pasado.

Los autores de los proyectos relativos a una paz perpetua conocían las experiencias anteriores al respecto. Como en la mayoría de los asuntos humanos, se inspiraron en los otros, pero parece que aprendieron muy poco de los fracasos de quienes los precedieron. Las nuevas ideas referentes a una paz permanente han sido muy escasas. Quizás, ha sido demasiado grande el peso de la historia.

Se suele atribuir el fracaso de la organización internacional al poder del Estado moderno y a la influencia de ese poder en la doctrina jurídica de la soberanía de los Estados. Esta doctrina es aún, en muchos aspectos, el eje de nuestro sistema contemporáneo de derecho internacional. Se afirma que hay una relación de causa a efecto entre el incremento del poder del Estado y la intensidad de la guerra moderna. En el pasado, la debilidad del Estado se consideraba como causa de desastres y de guerras. De tales consideraciones surgió el concepto de soberanía de los Estados que, para el jurista, es el conjunto de poderes, derechos, inmunidades y privilegios que el derecho internacional confiere al Estado, definido por ese sistema de derecho. La idea de que el Estado está sometido al derecho internacional, porque este derecho hizo al Estado, incluso al Estado soberano, no se ha traducido aún en términos de política internacional, aunque varios proyectos relativos a la paz se basan en ese postulado jurídico fundamental.

Parece bastante evidente que las organizaciones internacionales en sí mismas no son la respuesta a la búsqueda de una paz perpetua. La causa es, al parecer, la actitud de los Gobiernos y de los gobernados para con esas organizaciones. Es, quizás, la cuestión crucial. Esta reflexión nos conduce nuevamente a la idea de que la solución es mejorar a los seres humanos. A este respecto, hay una gran carencia, el desconocimiento de nuestra propia naturaleza, por ejemplo, de la psicología de los hombres de Estado, en su relación con otros Gobiernos y con el propio pueblo. No es más que un aspecto del intento por lograr cierto control de la actitud humana con respecto a sistemas tendentes a la paz perpetua. Para mejorar, debemos saber qué debemos mejorar.

Sería oportuno, quizá, señalar que parte de la tarea para lograr una mejor actitud con respecto a los proyectos relativos a una paz permanente es la supresión de la ignorancia. La ignorancia nutre la desconfianza que ha sido fatal en anteriores empresas por lograr y mantener

la paz. ¿Sería ambicioso pensar que la enseñanza puede tener un cometido clave en ese impulso por cambiar la actitud de los Gobiernos así como de los gobernados por lo que respecta a una paz permanente?

Los juristas internacionales estudian el derecho de la guerra haciendo dos divisiones principales: el *jus ad bellum*, es decir, el derecho internacional por el que se rige el derecho de los Estados y de otras entidades políticas organizadas a recurrir a la fuerza armada, y el *jus in bello*, es decir, el derecho por el que se rige la conducta de los beligerantes una vez que la guerra ha comenzado. La interacción de los dos derechos es muy compleja y no ha perdido en absoluto su importancia. Cuanto más frágil sea el sistema para garantizar la paz, en una situación política dada, mayor será la importancia del derecho para imponer restricciones a la conducta de los beligerantes en guerra. En la década pasada, se evidenció una notoria falta de confianza en los sistemas vigentes para garantizar la paz, tanto universales (Carta de las Naciones Unidas) como zonales (OTAN y Pacto de Varsovia, OEA u OUA). En los últimos diez años se ha elaborado un extenso instrumento de *jus in bello* titulado « El derecho internacional humanitario aplicado a los conflictos armados ». Incluye no sólo el derecho por el que se rige la conducta en la guerra de los Estados beligerantes, sino también de los « movimientos de liberación nacional » y de las partes en un conflicto interno o levantamiento armado en el territorio de un Estado. En este nuevo derecho se insta a que los Estados instruyan a sus fuerzas armadas al respecto y que se « fomente (en tiempo de paz) su estudio por parte de la población civil ». Sería una omisión si no se incluyese una exigencia semejante en un proyecto futuro relativo a la paz perpetua para que todos lo conozcan, incluso los miembros de los Gobiernos que necesitan, en particular, el constructivo proceso de educación.

Sería necesario, también, que todos conozcan el derecho internacional relativo al recurso a la fuerza armada y al sistema para prevenirlo, así como el derecho que entra en vigor cuando ese sistema fracasa. Este conocimiento corregiría la opinión aún dominante según la cual « en tiempo de guerra las leyes callan », escrito en el monumento a los caídos de la Escuela de Derecho de Lincoln's Inn, allí donde uno menos lo espera.

ALGUNOS PROYECTOS EUROPEOS RELATIVOS A UNA PAZ PERPETUA

Estos planes se reseñan como un catálogo relativo a fracasos humanos. Sin embargo, aunque esto fuera totalmente verdad, no es menos

importante estudiarlo y procurar deducir de sus errores algo innovador. Es sabido que, en las sociedades cristianas clandestinas, antes del Edicto de Milán del 313 d. C., hubo algunos primeros intentos por prohibir la milicia para los cristianos. No era un plan relativo a la paz perpetua. En la iglesia primitiva, cuando el nivel de exigencia era alto, y antes de que llegara a ser una institución, había una opinión predominante según la cual la guerra y el cristianismo no eran compatibles. Son innumerables los argumentos y las razones relativos a esa evolución. Tienen, en general el color de la denominación religiosa del historiador. Únicamente los cristianos adoptaron esa posición, mereciendo el desprecio de los intelectuales paganos. «¿Qué hacen los cristianos —preguntó Celso (178 d.C.)— para defender los territorios del imperio?». «Oramos», fue la respuesta de los cristianos. Celso no pareció impresionado.

Sin embargo, hubo una época en que el cristianismo clandestino adoptó una actitud pacifista con respecto a la guerra, basada en su incompatibilidad con la religión cristiana. El hecho de que el paganismo dejase de ser la religión oficial del Imperio y, en particular, el hecho de que el emperador romano dejase de proclamarse dios y comandante en jefe, influyeron, sin duda alguna, en la actitud de los cristianos con respecto a la guerra, tras el Edicto de Milán del 313 d.C. Con motivo de la controversia entre San Agustín y Fausto, hereje maniqueo, a principios del siglo V, San Agustín apoyó lo que más tarde sería el concepto oficial cristiano sobre la guerra. No es necesariamente un pecado, para un cristiano, participar en una guerra, escribió. Fue el comienzo de la doctrina medioeval de la « guerra justa », que no desapareció hasta finales del siglo XVIII.

Su influencia en la conducción efectiva de la guerra fue casi totalmente negativa. Explica gran parte de la barbarie, el deseo imperioso de matar, de robar y de destruir en las guerras medioevales. Un príncipe que hacía una « guerra justa », es decir, por una « causa justa », con un propósito deliberado, estaba cumpliendo la voluntad de Dios. La parte que hacía la « guerra injusta » estaba sometida a todas las restricciones del derecho de la guerra, cualesquiera que fuesen. Quien emprendía la « guerra justa » no estaba en ese caso. Además, la victoria demostraba la voluntad de Dios, el *arbitrium Dei*, mediante el cual el príncipe « justo » castigaba al malvado (vencido) en este mundo, como hacen los demonios en el otro mundo. Puesto que la voluntad de Dios era y es indivisible, no era posible que ambos beligerantes hicieran una « guerra justa ».

La idea de que el derecho de la guerra obliga a « justos » e « injustos » no se afianzó hasta finales del siglo XVI. A este respecto, el español

Vitoria fue un precursor. Parte del mérito de Grocio se debe a que, aunque escribió mucho, de 1605 a 1625, acerca de las « causas justas » de la guerra, tenía la firme opinión de que el derecho de la guerra obliga de la misma manera a los beligerantes « justos » e « injustos ». Esta cuestión no es meramente académica, porque la noción de « guerra justa » se ha incluido en el derecho internacional como el recurso al uso de la fuerza, « justo y legítimo », que tienen los Estados y figura en los artículos 2 (4) y 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Inmediatamente después de 1945, algunos juristas plantearon la cuestión de si el derecho moderno de la guerra limitaba y confería derechos de la misma manera al Estado agresor y al Estado agredido; por ejemplo, en el caso de los amplios derechos del ocupante militar con respecto al territorio enemigo, ocupación que es el resultado frecuente de una agresión. Los juristas plantearon, asimismo, la cuestión de si la neutralidad tal como se la concibe tradicionalmente, ha sido menoscabada total o parcialmente por la prohibición de que los Estados recurran al uso de la fuerza (párrafo 4 del artículo 2 de la Carta). Estas cuestiones preocupan aún a los juristas.

La antigua doctrina de la « guerra justa » tendía a limitar el recurso a la guerra, y no a instaurar una paz perpetua. Su influencia práctica en el *jus in bello* fue considerable y, desde un punto de vista moral, funesta. Lo fue menos cuando, en el siglo XV, la doctrina se modificó y se transformó en « guerra pública y abierta » y la resonancia moral de su « justicia » fue superflua. Como ninguna guerra era « justa » a menos que fuera « reconocida » por el príncipe, ningún príncipe admitía, en la práctica, que una guerra « reconocida » por él no fuese « justa ». Una guerra que no era « reconocida » era una guerra privada, anatema para la iglesia, y, con el tiempo, fue eliminada como una calamidad de Europa. No se permitían ni prisioneros ni botines ni saqueos en una guerra privada y se consideraban actos de bandolerismo matar, capturar y destruir.

De los autores de proyectos específicamente europeos relativos a la paz tendentes a la reconstrucción del mundo político, preocupación que se ha asociado a Europa, el pionero fue Pierre Dubois, jurista francés (1250-1312) de dudosa reputación, responsable de las torturas y de la persecución contra los caballeros de la Orden de los Templarios para el engrandecimiento de su rey, Felipe el Hermoso. En 1306, escribió un panfleto titulado « De recuperatione Terrae Sanctae » instando a la paz en todo el mundo cristiano como condición previa necesaria para el éxito de una cruzada. El medio que propuso era un concilio general de prelados y príncipes cristianos presidido por el papa. Los miembros del

concilio que emprendiesen una guerra contra otros miembros serían proscritos, práctica instituida en la Edad Media, que demuestra la debilidad de los mecanismos de aplicación del derecho. Las controversias entre los miembros del concilio general debían someterse al arbitraje de tres príncipes y tres prelados elegidos por cada bando de una lista con los nombres de las personas destinadas por el concilio, pudiendo los árbitros recurrir al papa. Una infracción contra la paz conduciría a una acción militar concertada por todos los miembros contra el agravante, a quien se despojaría de sus bienes y se desterraría a Tierra Santa; extraño castigo para un príncipe cristiano. Se pensó que el castigo correspondía al delito ya que el príncipe cristiano podía emplear su excedente de energía militar contra los infieles en lugar de hacerlo contra los pacíficos príncipes cristianos en Europa. En realidad, se trataba de una reivindicación de la hegemonía francesa sin tener en cuenta al emperador. No hay casi nada de original en este plan. En la antigua Grecia, ya se conocían las principales ideas, elaboradas de manera más precisa y coherente. Su impacto en el derecho de la guerra fue mínimo, aunque puso de relieve la noción de « justicia » de una cruzada con todo lo que significaba para los infieles, como demuestra Runciman en su obra clásica sobre la historia de las cruzadas.

Jorge (Podebrand), rey de Bohemia, propuso al rey de Francia Luis XI, inducido por Marini, el año 1462, un proyecto semejante contra los turcos. Una vez más, se trata de un plan secreto en favor de la hegemonía francesa, bajo la forma de alianza de los Estados cristianos. Debía instituirse un concilio permanente con amplios poderes sobre los Estados confederados y un tribunal confederal. Esta vez, tanto el emperador como el papa fueron ignorados. Luis XI se negó a colaborar y el proyecto fracasó. Un plan semejante se concretó en un tratado concertado, el año 1518, entre Enrique VIII de Inglaterra y el rey de Francia Francisco I. Era un tratado contra los turcos y contra cualquier soberano agresor y tenía por objeto instaurar una paz universal y permanente. Se invitó a que otros príncipes cristianos se adhiriesen al mismo. No hubo organización alguna de Estados; el proyecto no surtió ningún efecto. En realidad, era parte de la ambición del cardenal Wolsey para llegar a ser una figura dominante en Europa y para favorecer su candidatura al papado. El último papa había trazado un plan rival que Wolsey quería contrarrestar.

Ninguno de esos proyectos se basaba en la realidad política, sino que eran medios disfrazados que tenían por finalidad la realización de políticas unilaterales y circunstanciales. De hecho, no pueden considerarse en absoluto como antecedentes de la Sociedad de Naciones y

supusieron muy poco progreso en comparación con lo hecho mucho mejor en la antigua Grecia, muchos siglos antes.

Las tensiones religiosas del siglo XVI en Europa imposibilitaron e invalidaron los proyectos relativos a una paz perpetua, pero los mismos resurgieron en el siglo XVII. El año 1623, otro francés, Emeric Crucé, escribió « Un discurso en el que se definen las ocasiones y los medios para restablecer una paz general »¹. Escrito bajo el impacto de la Guerra de los Treinta Años, tenía por finalidad convencer a los príncipes de la crueldad y de la necesidad de la guerra. El tema de la instauración de paz permanente era secundario. Al respecto, propone que los príncipes instituyan un consejo permanente de embajadores en un lugar determinado, por ejemplo en Venecia, para arreglar las controversias racionalmente y con calma. La principal preocupación de Crucé era la supremacía de Francia y la decisión acerca de las prioridades, lo que indudablemente suprimía, en general, toda esperanza de consenso diplomático. Este proyecto tampoco surtió efectos, aunque una escuela pacifista de escritores sobre cuestiones internacionales lo descubrió, a finales del siglo XIX, despertando un entusiasmo que la obra no merecía.

Otro proyecto político más importante fue el de Sully, ministro del rey francés Enrique IV, redactado tras el asesinato de éste, el año 1620, cuando Sully, obligado a renunciar al servicio real, se había retirado. En el « Gran Designio » de Sully se prevé una federación europea de Estados, con una redistribución territorial, integrada por 15 Estados, 6 Monarquías hereditarias, 6 Monarquías electivas y 3 Repúblicas. Un consejo general se encargaría de las funciones gubernamentales y 6 consejos provinciales integrarían los órganos de la federación. En realidad, el « Gran Designio » era un proyecto contra España y Austria, entonces bajo la dominación de los Habsburgos, que perderían extensas porciones de territorio. La federación, mediante la fuerza de los contingentes con que habían de contribuir sus miembros, incipiente fuerza beligerante internacional, había de rechazar a los turcos.

Los proyectos examinados muestran ciertas características comunes. En primer lugar, todos tienden al engrandecimiento de Francia y al rechazo de los turcos o de otros infieles en Europa. En segundo lugar, carecen de realidad política. En tercer lugar, disimulan su verdadero propósito. En cuarto lugar, son muy poco innovadores. En quinto lugar, tienen poca influencia en los acontecimientos políticos. En sexto lugar, tampoco tienen mucha influencia en la doctrina jurídica del *jus ad bellum* o del *jus in bello*.

¹ Título original: *Le Nouveau Cynée ou Discours d'Etat représentant les occasions et moyens d'établir une paix générale.*

En el siglo XVIII, por primera vez, se hace una referencia expresa al « equilibrio del poder » de la política internacional, en el Tratado de Utrecht, de 1713. Este concepto no es nuevo; fue planteado por Francesco Guicciardini a principios del siglo XVI. Se trata del mantenimiento del *statu quo* entre un grupo de Estados en una zona geográfica determinada y de extensión variable. Tuvo algo que ver con la doctrina de la « guerra justa », en particular por lo que respecta a la cuestión de si una guerra para preservar el *statu quo* puede considerarse verdaderamente como « guerra justa » o como ejemplo de intervención lícita de un Estado, doctrina que tiene muy escaso crédito en derecho internacional.

Ha sido y puede ser aún uno de los medios para procurar mantener la paz perpetua, aunque con éxito limitado.

El año 1693, el cuáquero Guillermo Penn publicó un ensayo titulado « Hacia la paz actual y futura en Europa »¹. Es un progreso con respecto a las ideas anteriores de federaciones de Estados únicamente por el hecho de que se incluye a los moscovitas y a los turcos. Propuso un complejo consejo, en el que los votos se determinarían según la renta anual de los respectivos comercios exteriores; propuesta muy inglesa, por cierto.

El presbítero de Saint-Pierre, presentó, el año 1713, una importante contribución para los proyectos de paz perpetua. Su propuesta principal se refiere a la continuación y al mantenimiento del sistema de « equilibrio del poder », es decir, el *statu quo*, como se convino en la Paz de Utrecht de 1713. Esa federación de Estados se limitaría a los Estados cristianos. Su finalidad era prevenir las guerras exteriores y civiles, y preservar las formas vigentes de gobierno. Era una innovación. El órgano supremo sería un senado, órgano permanente integrado por delegados de los Estados miembros, con facultad para zanjar las controversias que surgiesen entre las naciones. Un Estado miembro recalcitrante sería sometido mediante la guerra. Cada Estado importante tendría un voto en el senado, mientras que los Estados de menor importancia se agruparían y tendrían un voto. El proyecto de de Saint-Pierre mereció el entusiasmo moderado de Luis XIV. Federico el Grande, tras haberse apoderado de Silesia, escribió a Voltaire que el plan de paz del presbítero de Saint-Pierre « es muy práctico, aunque, para tener éxito, se necesitan la aprobación de Europa y otras bagatelas ». El constante entusiasmo del presbítero por su plan de paz no era proporcionado al éxito del mismo ni a sus consecuencias prácticas.

¹ Título original: *Towards the present and future peace in Europe.*

Juan Jacobo Rousseau, pensador prodigioso aunque desacreditado, fue un gran admirador del presbítero y de sus ideas. El año 1756, Rousseau escribió una obra en la que elogia el proyecto relativo a la paz del presbítero. El mismo año, Rousseau escribió su « Juicio sobre la paz perpetua ». En esta obra formula sus propias ideas, que eran de dos tipos: en primer lugar, sostiene que las ideas del presbítero sobre la paz requieren, para su aplicación, una confederación de Estados muy estricta y obligatoria y, en segundo lugar, que es utópico esperar que puedan aplicarse.

En su libro, *El Estado de guerra* (1755), Rousseau formula su famosa teoría ¹ que tuvo una influencia considerable en el derecho de la guerra, impulsándolo en una dirección humanitaria. Dice que no puede haber guerra de hombre contra hombre ni de bando contra bando, sea en el estado de naturaleza, sea en el estado social, sino sólo violencia y asesinato. La guerra presupone la existencia de comunidades organizadas: todos los horrores de la guerra nacen de los cuidados que el hombre ha tomado para prevenirla y de la fundación del Estado... La única finalidad de la guerra es, o debería ser, proteger la existencia o defender la igualdad del Estado con relación a otros Estados... El Estado que utiliza métodos bárbaros de guerra confunde el cuerpo político, único objeto legítimo de hostilidad, con los individuos que lo integran. En ambos casos, hay violación de los principios fundamentales en los que se apoya el Estado, de su autonomía, por una parte, y de su estructura social, por otra parte. Además, según Rousseau, no hay perspectivas de institución de federaciones sino mediante una revolución y, en esta hipótesis, ¿quién se atrevería a decir que la federación europea es más deseada que temida? Puede ocasionar más perjuicio en un momento que prevenir para siglos. Por fin, alguien disientía de la fórmula de la federación para lograr una paz perpetua. En su *Contrato Social*, publicado el año 1762, escribió: « Tras haber planteado los verdaderos principios del derecho político y procurado fundar el Estado sobre base sólida, faltaría fortalecerlo mediante sus relaciones exteriores... Pero todo esto corresponde a otro ámbito demasiado amplio para mi limitada visión, que conviene fijar siempre más cerca de mí ».

Aunque Rousseau se contradice, de hecho, al propugnar un riguroso y estricto sistema federal como único método para lograr una paz permanente y luego abandona esta idea por ser utópica, sus opiniones acerca de la índole de la guerra tuvieron una profunda influencia para

¹ Recogida en su *Contrato Social*, tomo 1, cap. 4. Portalis, el año 1801, adoptó este punto de vista. Véase Lassudrie-Duchêne, *Jean-Jacques Rousseau et le droit des gens* (1906).

que se aceptasen las bases humanitarias del derecho de la guerra. En el *Contrato Social*, expresa la opinión original de que « Como la finalidad de la guerra es la destrucción del Estado enemigo, se tiene derecho a matar a los defensores siempre que tengan las armas en la mano; pero, en cuanto las depositen y se rindan, dejan de ser enemigos y son simplemente hombres y ya no se tiene derecho sobre sus vidas. A veces, se puede matar a un Estado sin matar a ninguno de sus miembros. La guerra no confiere ningún derecho que no sea necesario a su fin». Ahora bien, estos son importantes principios en los que se basa gran parte de nuestro moderno derecho de la guerra, del Preámbulo de Martens en el Convenio IV de La Haya sobre las leyes y costumbres de la guerra terrestre de 1907 a los Convenios de Ginebra (1864 a 1949) y a los Protocolos adicionales de 1977. Rousseau podría pretender que se le considere como padre del moderno derecho humanitario de los conflictos armados. Por otra parte, su principio de proporcionalidad se acepta actualmente como la base del derecho de la guerra por el que se rige la conducción de las hostilidades. Son razones de peso, cualesquiera que hayan sido las contradicciones en las que se apoyó al propugnar una solución en pro de paz perpetua, que se vio obligado a abandonar por ser utópica.

El siglo XVIII concluyó con la contribución de Kant al tema de la paz perpetua en su obra *Proyecto de paz perpetua*¹ de 1795. Kant considera que la paz perpetua no es vana ilusión, sino que puede alcanzarse mediante un largo proceso que conduciría a determinadas condiciones, por él definidas, y al alcance del ser humano. Esas condiciones excluyen los sobreentendidos al concertar tratados de paz y suponen la abolición de los ejércitos permanentes. Las constituciones de los Estados deberían ser republicanas para mantener la separación de poderes. El derecho de las naciones debería apoyarse en una confederación de países libres. Kant se abstuvo prudentemente de elaborar y de formular un utópico proyecto de organización de Estados, y se contentó con destacar que era indispensable una confederación para lograr una paz perpetua. El filósofo no era un soñador.

En el siglo XIX hubo gran actividad en acuerdos y declaraciones políticos. El sistema de Estados instituido por el Congreso de Viena de 1815 duró cerca de un siglo, siendo la nueva confederación germana una liga permanente de Estados soberanos en lugar del Santo Imperio Romano de antes. El « Concierto de Europa » se extendió a un sistema de cooperación entre Estados europeos que actuaban en el supuesto

¹ Título original: *Zum ewigen Frieden*.

interés de Europa y se basaba en el derecho internacional. A principios de la década de 1850, el concierto europeo de las grandes potencias se derrumbó por razón de la guerra de Crimea. El principio de libre determinación, aunque sin plebiscito, para Valaquia y Moldavia, entonces bajo soberanía turca, incluido en el Tratado de París con que concluyó la guerra en 1856, se consideró, por primera vez, como un medio para reducir el riesgo de guerra. Al mismo tiempo, el derecho de las naciones (derecho internacional), aunque con impronta y contenido europeos, se amplió a los Estados de América Latina, a los Estados Unidos de América y al Extremo Oriente.

Independientemente de la aparición de nuevos proyectos relativos a una paz perpetua, pero impulsada por las teorías positivistas de derecho y las fuerzas humanitarias laicas, se ultimó una codificación del derecho de la guerra en una serie de convenios elaborados en la II Conferencia de La Haya sobre la Paz de 1907. Cabe decir que el derecho de la guerra fue la primera parte codificada del derecho internacional por iniciativa del zar de Rusia, Nicolás II. Así, el derecho de la guerra escrito se había adelantado demasiado con relación a su época y esto había de costar caro, como un anacronismo en este siglo. El sistema moderno de arbitraje para el arreglo de las controversias entre los Estados se instituyó, el año 1794, al concertarse el tratado entre Gran Bretaña y los Estados Unidos, conocido con el nombre de «Jay Treaty of Arbitration»¹. Según ese sistema, comisiones mixtas arreglarían las controversias relativas al ejercicio de los derechos de los beligerantes por parte de Gran Bretaña y a la neutralidad de los Estados Unidos en el mar. Los Estados Unidos y el Reino Unido condujeron el arbitraje en el siglo XIX culminando con la institución del Tribunal Internacional de Justicia de La Haya, de conformidad con un Convenio concertado en la I Conferencia de la Paz, el año 1899, en La Haya, como aparato administrativo, y no como tribunal.

EL PACTO DE LA SOCIEDAD DE NACIONES; PACTO DE PARÍS Y CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS

La Sociedad de Naciones fue instituida por el Pacto que constituía la primera parte del Tratado de Paz de 1918 con Alemania y las Potencias centrales. Un tratado de paz no es una buena ocasión para emprender un proyecto relativo a una paz perpetua. De todos modos, el Pacto

¹ Lleva el nombre del estadista norteamericano, John Jay.

de la Liga no pretendía prohibir el recurso a la guerra, sino aplazarlo. El principio para la institución de la Sociedad de Naciones no era una novedad. Se trataba de una asociación de Estados independientes, pero que colaboraban entre sí; cada Estado miembro mantenía su soberanía, aunque aceptaba ciertas limitaciones en el ejercicio de sus derechos soberanos. No se trataba de un sistema de gobierno internacional. No era una asociación orgánica y carecía, de hecho, de capacidad corporativa y de personalidad jurídica.

En la segunda mitad del siglo XIX y hasta el Pacto de 1920, los Estados, de conformidad con el derecho internacional clásico, y a falta de obligaciones convencionales expresas, ejercían el derecho de recurrir a la guerra como instrumento de política nacional, pues era parte esencial e inherente de su soberanía. Así, el derecho internacional conllevaba su propia debilidad. De conformidad con el Pacto, los Estados aceptaban la obligación de arreglo pacífico de sus controversias y convenían en no recurrir a la guerra durante cierto tiempo, hasta que se hubieran agotado los medios pacíficos. Se instituyeron órganos de la Sociedad de Naciones para controlar la infracción contra esas obligaciones y para pronunciarse al respecto, para aplicar sanciones económicas y para asesorar acerca de las sanciones militares por tal infracción.

La renuncia a la guerra no era absoluta, pero era poco probable que un Estado intentase recurrir a la guerra sin infringir una disposición del Pacto. En la medida en que hubiese una deficiencia al respecto, la misma se remedió con el Pacto de París (el Pacto de Briand-Kellog) de 1928. Así, los Estados se comprometieron a arreglar sus controversias sólo por medios pacíficos, renunciando a la guerra como instrumento de política nacional. Este instrumento siguió viviendo tras la disolución de la SDN, en abril de 1946, y está aún en vigor; las obligaciones estipuladas se recogen en la Carta de las Naciones Unidas de 1945, artículo 2 (4). En el preámbulo del Pacto de París se estipula esta sanción: Cualquier Estado signatario que procure favorecer sus intereses nacionales mediante el recurso a la guerra, perderá los beneficios conferidos por este tratado.

Así, la Alemania de Hitler, al violar el Pacto, por lo que respecta a Polonia en 1939 y a la URSS en 1941, se expuso a declaraciones de guerra legítimas por parte del Reino Unido, de Francia y de otros Estados signatarios.

El Pacto fue un hito importante del derecho internacional y en el mismo se estipula la más expresa prohibición de recurrir a la guerra hasta entonces formulada, pero mantiene el derecho de legítima defensa y el recurso a la guerra en caso de infracción contra el Pacto. Lamen-

tablemente, la palabra « guerra » abrió la puerta a los conflictos armados que no podían incluirse en la definición jurídica de « guerra ». Por otra parte, ese tratado tampoco pretendía menoscabar el derecho de recurrir a las represalias durante una guerra. Su propia lógica impedía tal prohibición. Su influencia en el derecho de la guerra no fue evidente inmediatamente pero, en 1932, surgió la doctrina « Stimpson » de no reconocimiento de una situación que resulte de la infracción contra el Pacto de París. Esta doctrina nunca ha sido admitida en derecho internacional. Los acontecimientos registrados desde 1932 han evidenciado su falta de realismo. Pero el Pacto fue, y es aún, un importante paso hacia adelante en el proceso, que ha permitido determinar el carácter criminal, a nivel internacional, de la guerra de agresión. Ha abierto una brecha en los conceptos clásicos de neutralidad. Ha impulsado un proyecto que aún sigue estudiándose, pero que no forma parte del derecho, es decir, negar ciertos derechos, de conformidad con el derecho de la guerra, a un agresor beligerante, por ejemplo, los amplios derechos conferidos a un ocupante de un territorio enemigo y la denegación del título de propiedad del territorio, adquirido mediante el uso ilegal de la fuerza armada, que forma parte actualmente del derecho internacional.

En la Carta de las Naciones Unidas de 1945 se prohíbe no sólo el uso, sino también la amenaza de recurrir al uso de la fuerza. En el párrafo 4 del artículo 2 se estipula: « Los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas ». Limita esta prohibición el mantenimiento del « derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva »... que se incluye en el artículo 51. La principal finalidad de la Organización de las Naciones Unidas es el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales. La responsabilidad fundamental recae sobre el Consejo de Seguridad y se exime a los Estados y a las organizaciones zonales de Estados. Mediante esta función, el Consejo de Seguridad tiene la facultad de imponer obligaciones jurídicas a los Estados miembros, a condición de que los miembros permanentes del Consejo estén unánimemente de acuerdo, a menos que se abstengan todos o se nieguen a votar. Los cinco miembros permanentes integran una pentarquía de « Grandes Potencias », pero sin acuerdo entre sí. Esta situación es causa de improvisaciones para el mantenimiento de la paz tales como la unión para la resolución de la paz de la Asamblea General de 1950, que sólo se aplica por recomendación de uno de los miembros de las Naciones Unidas.

Así pues, este nuestro proyecto más reciente relativo a una paz perpetua no es exclusivamente europeo, aunque Europa haya tenido un cometido importante. Sus consecuencias para el moderno derecho de la guerra son aún objeto de estudio. El carácter criminal de la guerra de agresión se estipula en el acuerdo de Londres de 1945, relativo al Tribunal Militar Internacional de Nuremberg, antes de la entrada en vigor de la Carta. Sigue vigente el derecho clásico de neutralidad en forma atenuada, en la medida en que las disposiciones de la Carta no lo menoscaben, como ocurre cuando el Consejo de Seguridad obliga a sus miembros a actuar de manera incompatible con la neutralidad contra un Estado agresor, eventualidad muy poco probable. Una de las consecuencias del Pacto de París y de la Carta de las Naciones Unidas para el derecho de la guerra fue suscitar la duda por lo que respecta a si ese derecho obliga a todos los beligerantes, sea cual fuere el agresor. Esta cuestión preocupó mucho a los juristas en el período inmediatamente posterior a la Segunda Guerra Mundial. Los juristas convienen en que el principio de Grocio, según el cual el derecho de la guerra obliga por igual a todos los beligerantes, independientemente de la legitimidad de su recurso inicial a la guerra, se mantiene firme. Sus fundamentos son la humanidad y la política. Por lo que respecta a su finalidad y a su contenido, el derecho de la guerra es, en la actualidad, esencialmente humanitario. Si un beligerante agresor comete una infracción contra el derecho de la guerra agrava su infracción inicial. La víctima de la agresión sigue obligada por el derecho de la guerra.

CONCLUSIONES

¿Cuál ha de ser nuestra conclusión?

- i) Mientras haya guerras, es poco probable que el hombre deje de buscar un proyecto relativo a una paz perpetua.
- ii) Desde la época griega, se evidencia, en las obras teóricas, en la diplomacia y en las Organizaciones Internacionales basadas en el derecho internacional, una gran pobreza por lo que respecta a los proyectos relativos a una paz perpetua, tanto por falta de originalidad como de eficacia.
- iii) El intento de moldear el contenido o la aplicación del *jus in bello* mediante el *jus ad bellum* ha demostrado ser desastroso en el pasado y es no menos probable que el resultado sea el mismo actualmente y en el futuro.

- iv) El derecho de la guerra, por tratarse de un asunto de humanidad y de política, debe obligar a todos los beligerantes de la misma manera, independiente de si el recurso inicial a la fuerza armada es legítimo o no.
- v) El argumento según el cual se consideraba que los crímenes contra la paz eran la ocasión para cometer crímenes de guerra en masa, ha originado intentos por negar a los beligerantes agresores la ventaja y la protección del derecho de la guerra. Por el interés de la humanidad implícito en todo el derecho, ha de rechazarse esa tendencia. Todo derecho se concibe, en última instancia, para beneficio del género humano.
- vi) Medios tales como la Carta de las Naciones Unidas, en la que se prohíbe el uso o la amenaza de la fuerza, no deberían impedir el desarrollo del derecho de la guerra basándose en que todo intento en ese sentido puede menoscabar la confianza en la eficacia de la Carta de las Naciones Unidas para limitar el recurso a la fuerza armada.
- vii) Debería aconsejarse que todos hagan un estudio pormenorizado de su propia naturaleza para determinar las causas de la guerra y, así, elaborar los futuros proyectos relativos a una paz perpetua teniendo en cuenta los descubrimientos hechos al respecto.
- viii) La solución por lo que atañe al recurso continuo a la fuerza armada reside en la naturaleza del ser humano. Mientras no se comprenda y se domine esa naturaleza, la comunidad internacional debería dar a conocer a los ciudadanos de los Gobiernos del mundo que éstos han aprobado restricciones que los obligan jurídicamente con respecto al recurso a la fuerza armada, y que la infracción contra la misma es un crimen de la mayor gravedad.
- ix) Las principales causas de la guerra son la ignorancia y la desconfianza; la primera, causa de la segunda. Los responsables de una guerra de agresión se exponen al castigo supremo que es la muerte.
- x) No está fuera del alcance del ser humano instaurar una paz permanente, pero es una locura creer que puede lograrse mediante soluciones sencillas y rápidas.

Profesor G.I.A.D. Draper
Universidad de Sussex