

EL USO DE LA FUERZA Y EL ORDEN INTERNACIONAL

Por José Luis FERNANDEZ FLORES
Teniente Coronel Auditor

1. La utilización de la fuerza en las relaciones internacionales y aun más, la forma de la utilización de la fuerza en las relaciones internacionales, implica, fundamentalmente, un problema de consideración del orden internacional en cada momento dado de la historia. En definitiva, un problema de concepciones mentales en relación a un determinado orden internacional existente.

El estado de la Comunidad internacional, en cada período histórico, ha llevado consigo un distinto concepto de lo que la guerra o el uso de la fuerza en general, significa.

Podemos decir que hasta los tiempos actuales prácticamente, la guerra y su permisión —bien que con ciertas restricciones diversas— ha sido la consecuencia de la existencia de una Comunidad internacional— los Estados habían de recurrir a la fuerza en sus relaciones internacionales, en ciertos supuestos, puesto que precisamente la falta de unos órganos centrales de la Comunidad internacional, implicaba la existencia de un sistema de seguridad individual. Cada Estado había de recurrir a la guerra como único medio de defensa de su seguridad, en casos extremos. La utilización del recurso individual a la guerra, era pues la consecuencia de la falta de un sistema internacional de seguridad.

Pero, en tiempos que virtualmente son los nuestros, se ha producido una cierta inversión en el planteamiento. La Comunidad internacional se ha ido organizando y al aparecer unos órganos centrales de poder, bien que este sea limitado o relativo, ha producido una doble consecuencia: de una parte, se ha tendido a limitar o suprimir el recurso individual a la guerra, como incompatible con el nuevo orden internacional; de otra y como consecuencia de esta limitación o prohibición, y por elementales consideraciones de seguridad, ha hecho su

aparición, paralelamente, un sistema de seguridad colectiva. En términos abstractos podríamos decir que los Estados ya no se ven en la necesidad de recurrir individualmente a la guerra, porque existe un sistema de seguridad colectiva, a través del cual se pueden considerar, a nuestros efectos, dos grandes épocas en la historia del orden internacional: una primera, que abarca todo el período anterior a nuestros días, en la cual a una Comunidad internacional inorgánica corresponde un sistema de seguridad individual y consecuentemente la utilización de la fuerza por parte de los sujetos internacionales individualmente; una segunda época que corresponde a los tiempos contemporáneos, en la cual, a una Comunidad internacional organizada, corresponde un sistema de seguridad colectiva y consecuentemente la prohibición del uso de la fuerza individualmente por tales sujetos internacionales.

En otros términos, podríamos decir que una Comunidad internacional inorgánica es compatible con la permisión de la guerra, con el uso individual de la fuerza, mientras que una Comunidad internacional organizada ha de empezar por limitar o prohibir el recurso individual a la guerra, sustituyéndolo por un sistema colectivo de seguridad. En el primer caso, los Estados harán depender su seguridad, de su propia fuerza; en el segundo, la seguridad de cada sujeto, dependerá de la actuación del sistema de seguridad colectiva.

2. La idea de la prohibición del uso individual de la fuerza, es una idea moderna, pero en cuanto sometimiento del uso de la fuerza a ciertas restricciones, presenta antecedentes antiguos, aunque no más lejanos que la aparición del cristianismo.

Entre los pueblos orientales, entre los judíos, los griegos y los romanos, el concepto de la guerra justa, no aparece en modo alguno, aunque algunos autores han querido encontrar a este efecto, ciertos atisbos. Entre los hebreos, la guerra apareció siempre como justa en cuanto emprendida por el «pueblo elegido» para conseguir la realización de sus intereses; es más, en muchos lugares del Antiguo Testamento, se hace la apología de la guerra y esta se lleva en su realización, hasta los extremos de mayor crueldad. La filosofía griega tampoco se ocupó del problema de la guerra, bien fuese para prohibirla o bien para limitarla. Entre los romanos, tampoco se planteó una problemática de la guerra y a lo más a que se llegó fue

a la utilización de unas formas rituales para iniciarla. Lo cierto es que no merece la pena detenernos más, a este respecto en la época pre-cristiana, en la cual, el recurso a la guerra era normal, sin que se planteasen problemas de orden jurídico, filosófico o moral respecto a la justicia o licitud de la misma.

Una segunda época, en cuanto al planteamiento del problema de la guerra, podemos decir que comienza con la aparición del cristianismo. El problema de la guerra, a la luz de los principios cristianos, empieza a considerarse en los primeros siglos de nuestra era y con distintas variantes, se extiende hasta el siglo xvi, con la escuela clásica española de Derecho internacional. A lo largo de todo este tiempo, la problemática de la guerra se plantea en el terreno moral. Algún autor ha calificado a esta época de fase teológica de la guerra pecado.

En términos generales, podemos decir que en los primeros siglos del cristianismo, se produce una situación confusa en cuanto a la interpretación de los textos evangélicos. Una parte de la «doctrina» baste citar a Tertuliano —se pronuncia por una interpretación estricta, que la lleva a considerar a la no violencia como un principio de absoluta observancia de todo cristiano, de donde la guerra, toda guerra, resulta ilegítima y los cristianos no pueden tomar parte en ella. Pero es lo cierto que ningún texto existe, de magisterio doctrinal, que rebase la posibilidad de los cristianos de tomar parte en la guerra y esto, unido por otra parte a la realidad práctica de que muchos cristianos servían en las legiones romanas y aun fueron considerados santos, pese a tal condición militar, hizo que la patrística se fuese inclinando a interpretaciones matizadas que no excluían la violencia de forma absoluta e indiscriminada.

Parte de la doctrina actual, al interpretar la forma en que se produjeron los primeros autores cristianos respecto a la guerra, añade un razonamiento de tipo histórico a esta posición de la primitiva Iglesia. La conversión de Constantino al cristianismo y la amenaza que, por parte de los bárbaros, pesaba sobre las fronteras romanas, condujo a la Iglesia a considerar que la destrucción del paganismo por parte del Emperador llevaba como consecuencia, la necesidad de asegurarle al mismo el reclutamiento de sus legiones, de donde vino la

licitud del servicio militar y la posición «oficial» de la misma Iglesia respecto al problema de la guerra.

Prescindiendo de esta interpretación discutida, es lo cierto que ya en el siglo IV, aparece en autores como San Ambrosio, la teoría de la guerra justa, es decir, la distinción, entre las guerras, en justas e injustas, siendo legítimas moralmente las primeras e ilegítimas las segundas.

Pero, es lo cierto que la teoría de la guerra justa, en la forma en que fue transmitida a los teólogos y canonistas de al Edad Media, tiene su origen concreto en San Agustín. No es nuestro intento, y por ello no vamos a detenernos en su consideración, el estudio de la teoría agustiniana de la guerra justa, pero baste con decir que esta se plantea en términos morales. El objeto de la guerra es imponer la paz injustamente violada, cuando esta paz no puede ser restablecida por otros medios. La doctrina de San Agustín no supone una prohibición de la guerra, que el orden internacional —diríamos con terminología moderna— entonces imperante hacia imposible, pero si una restricción al recurso a la guerra, en cuanto sólo era legítimo en ciertos supuestos.

La doctrina de San Agustín informa, en principio, toda la doctrina medieval. A través de San Isidoro, tiene una enorme difusión, a partir del siglo VII. Ives de Chartres, en el siglo IX, reproduce los textos agustinianos y su concepción. La recolección de textos de Graciano, en el siglo XIII tiene una considerable expansión, siguiendo en lo esencial el pensamiento de San Agustín e informando toda la doctrina cristiana sobre la guerra. La idea general que preside esta época, es a de que no toda guerra es ilegítima, y por tanto no toda guerra es pecado; en definitiva, son los motivos y las condiciones de la guerra, los que le dan el carácter de justa o injusta. Rechazar la agresión enemiga, recuperar los bienes expoliados y castigar las injusticias, son causas suficientes para que la guerra sea justa.

El siglo XIII, Santo Tomás concretamente, marca un hito en la historia de la teoría de la guerra. Tres condiciones son necesarias para que la guerra sea justa: autoridad competente, causa justa e intención recta. En cuanto a la autoridad competente para declarar la guerra, considera Santo Tomás que ésta sólo reside en el príncipe independiente y no sometido a otro soberano superior, en cuyo caso, la autoridad residiría en este último; el príncipe sometido a otro, no puede de-

clarar la guerra, sino que debe recurrir a su superior; entendemos que aquí hay un principio de lo que después, en nuestros días, va a ser la prohibición del recurso individual a la guerra, si bien que reducido a un espacio geográfico limitado, como es el que abarca la jurisdicción del príncipe independiente. En cuanto a la justa causa de la guerra, Santo Tomás introduce la noción del bien común; la guerra es justa cuando el príncipe recurre a la misma para defender el bien público de la comunidad que rige. En cuanto a la intención recta, esta ha de manifestarse en la evitación de todo mal inútil y en la observancia de la moral, tanto en la decisión de comenzar la guerra, como en la conducta seguida durante las hostilidades e incluso en la terminación de las mismas.

Así llegamos al siglo XVI y a la Escuela clásica española, con Vitoria, Molina y Suárez principalmente. Los siglos XVI y XVII, están llenos por las doctrinas de los teólogos españoles sobre la guerra justa, doctrinas que si bien recogen los principios ya consolidados por la escolástica, los desenvuelven de forma circunstanciada y muy precisa.

Vitoria señala, de forma muy concreta, la manera de producirse la relación entre el uso de la fuerza y el orden internacional, entre el recurso a la guerra y la Comunidad internacional existente en su tiempo. Por lo que a nuestro propósito interesa, la nota más destacada de Vitoria, como ya algún autor ha hecho ver, es la de relacionar el recurso individual a la guerra con la idea de la existencia de una Comunidad universal, aunque fuese de carácter inorgánico. La vieja comunidad de los pueblos cristianos, ha desaparecido prácticamente y la guerra podría aparecer, en consecuencia, como el último recurso, pero indiscriminado, a que puede recurrir el Estado para su seguridad individual, si no fuese porque Vitoria, con su idea de la existencia de una comunidad universal, reduce este recurso a ciertos límites.

Evidentemente, durante toda la época medieval, la guerra ha estado permitida. Pero se ha tratado de la guerra justa únicamente, considerándose, en consecuencia, que las guerras que no reunían ciertos requisitos, eran guerras ilegítimas y en consecuencia también, guerras prohibidas. Esto ha sido posible, precisamente por la existencia de la comunidad de los pueblos cristianos, lo que permitía la existencia de un orden internacional basado en premisas comunes y en la aceptación de conceptos de validez, dentro, al menos, de la Cristiandad.

Si no es exacto, en modo alguno, ver en la Cristiandad medieval, una especie de super-Estado, si lo es considerar la existencia de una especie de doble poder moral y espiritual en la diarquía Papa-Emperador. Este orden internacional peculiar, permitió la existencia de instituciones internacionales comunes y desde luego, la suavización de las relaciones bélicas y particularmente, la aceptación de la teoría de la guerra justa. A un orden internacional comunitario, pero, pese a todo, inorgánico, correspondió un sistema de seguridad individual, pero mitigado, un sistema en el cual, las guerras estaban permitidas, pero sólo las guerras justas.

En la época de Vitoria, la situación es ya muy diferente. La Cristiandad medieval ha desaparecido y el orden internacional nuevo, puede aparecer prima facie como anárquico. Ya no existe poder alguno superior, aunque sea moral o espiritual, sobre los Estados. La consecuencia es que estos tienen la guerra como recurso, pero una guerra donde los conceptos de justicia, aparecen diluidos. A este orden internacional, no sólo inorgánico sino incluso aparentemente no comunitario, corresponde la guerra indiscriminada, como último recurso de la seguridad individual. Lo que ocurre es que Vitoria, parte del principio de que esto no es así, de que pese a las apariencias, existe una Comunidad universal entre los Estados, una Comunidad jurídico-universal que incluso es más extensa que la anterior, puesto que abarca a toda la humanidad; de ello resulta la existencia de un orden jurídico —internacional— el Derecho de gentes —superior a todas las naciones y que todas ellas tienen la obligación de respetar. La existencia de una Comunidad entre todos los pueblos, paganos y cristianos, se manifiesta en la existencia de un orden jurídico-internacional que todos deben acatar y en consecuencia, sigue siendo válida la teoría de la guerra justa. Es decir, a un orden jurídico-internacional comunitario, corresponde una regulación del recurso individual a la guerra, pero sólo una regulación y no una prohibición absoluta, precisamente porque tal orden comunitario es inorgánico.

Pero el concepto de la Comunidad universal vitoriana, también lleva a otra consecuencia, en cuanto ya no se trata de la Comunidad cristiana únicamente, y es el de que se transforma el concepto de la guerra justa. Por decirlo así, tal concepto se desteologiza. Cuando Vitoria rompe con el concepto tradicional de que la guerra contra los paganos, es, por sí mis-

ma, justa, para trasladar el centro de gravedad de la justicia o de la legitimidad, a la reparación de la injuria recibida, está traspasando los límites del planteamiento teológico-moral y entrando en el campo nuevo y hasta entonces desconocido, de la licitud o ilicitud de la guerra, que va a servir de pauta para posteriores desarrollos doctrinales.

Podemos decir que con Vitoria, se inicia un camino nuevo en la consideración de la guerra, como consecuencia de una concepción de la Comunidad entre las naciones. Este camino nuevo, sirve de guía, dentro ya de la misma Escuela clásica española de Derecho de gente. Para Menchaca, sólo es lícita la guerra cuando se trata de repeler por la fuerza la injuria sufrida y no es lícito hacer la guerra a los infieles por esta sola consideración. Para Ayala, el planteamiento es ya completamente jurídico y no teológico-moral, situando el punto central de la juridicidad-licitud de la guerra, en la autoridad del príncipe; para que la guerra sea lícita ha de ser declarada por autoridad y mandato de un príncipe soberano, existiendo justa causa para la declaración y habiendo una intención recta. Formalmente, el planteamiento puede aparecer como análogo al de los autores medievales, pero sin embargo, el contenido es completamente distinto. En la misma línea, se mueve Suárez, partiendo de la existencia de una Comunidad sobre la cual se asienta del Derecho de gentes y que, consecuentemente, permite el planteamiento de la licitud o ilicitud de la guerra; para Suárez, el género humano, aunque dividido en varios pueblos y reinos, siempre tiene alguna unidad, no sólo específica, sino también cuasi-política y moral, que indica el precepto natural del mutuo amor y la misericordia, que se extiende a todos, aun a los extranjeros y de cualquier nación... Por lo cual, aunque cada ciudad (prefecta), república o reino, sea en sí comunidad perfecta y compuesta de sus miembros, no obstante, cualquiera de ellas es también miembro de algún modo de este universo, en cuanto pertenece al género humano; pues nunca aquellas comunidades son aisladamente de tal modo suficientes para sí, que no necesiten de alguna mutua ayuda y sociedad y comunicación, a veces para mejor ser y mejor utilidad, y a veces también por moral necesidad e indigencia, como consta del mismo uso. Por esta razón pues, necesitan de algún derecho por el cual sean dirigidas y ordenadas rectamente en este género de comunicación y sociedad». En este planteamiento del orden internacional, está totalmente ausen-

te toda consideración teológica. Hemos entrado en el campo de un orden internacional laico.

Así, podemos considerar que aparece una tercera época, dentro del sistema de la guerra como seguridad individual. Ya la cuestión no se plantea como un problema moral sino más bien como un problema jurídico. Ya no podemos hablar de guerras justas e injustas sino, por el contrario, de guerras lícitas y guerras ilícitas.

El nuevo orden internacional, implica nuevos conceptos. Pese al reconocimiento por la Escuela española, de la existencia de una Comunidad universal, es lo cierto que esta se asienta sobre bases fácticas muy endebles. Desde la Comunidad cristiana y su concepción moral, a la Comunidad universal y su naturaleza jurídica, el paso ha sido decisivo. El nuevo orden internacional, se produce sobre un concepto recién acuñado, el del Estado, en el cual el príncipe aparece como un soberano absoluto, sin poder alguno superior. La soberanía del príncipe, no encuentra barrera en el interior, pero tampoco frente al mundo exterior al Estado. En el interior, la afirmación del poder del soberano, borra toda interferencia de los poderes feudales. En el exterior, el príncipe aparece desvinculado de todo poder. Las consecuencias de esta nueva situación no tardan en dejarse sentir en el derecho a la guerra es lícita o no, no excluye una consideración moral, pero esta aparece radical en la conciencia del soberano únicamente. De aquí, a reconocer un *ius belli*, como se ha dicho, sin reservas y limitaciones, no hay más que un paso.

Grocio, el sistematizador del Derecho de gente, se encuentra con la doctrina de los españoles sobre la comunidad internacional y sobre la guerra justa y la desarrolla. La postura de Grocio, es puramente jurídica y realista. Sus apoyaturas morales son una concesión a la tradición y, como algún autor ha expresado, un simple revestimiento sentimental. Grocio se esforzó constantemente en purificar al Derecho internacional, de los lastres teológicos, sobre todo mediante el desligamiento del Derecho natural respecto al divino, al decir que aquel existiría «aunque concediésemos, lo que no se puede hacer sin gran delito, que no hay Dios o que no se cuida de las cosas humanas». La consecuencia de esta postura de principio de Grocio, es que plantea el problema de la guerra y su licitud, en términos jurídicos, desconectándolo de apreciaciones morales. En este aspecto y teniendo en cuenta la situación por

la que atravesaba Europa, en la cual, la comunidad vitoriana era una pura entelequia, Grocio prescinde en definitiva, de la teoría de la guerra justa, considerando que la guerra es natural en la vida de relación internacional y que las guerras declaradas por la autoridad del soberano excluyen en los súbditos que la llevan a cabo, toda consideración sobre la justicia de su causa. Si bien acude a ciertas consideraciones morales y aun a ciertos distingos, es lo cierto que en la práctica se vino a reconocer la guerra y el derecho a hacerla, de forma indiscriminada por razones éticas o por consideraciones no jurídicas.

Es decir, la atribución al soberano del poder de declarar la guerra y la idea de que la única consideración que éste debía tener en cuenta, era la de su necesidad, teniendo en cuenta el interés de la nación y el de la dinastía, llevó al problema de la guerra a un planteamiento puramente utilitario. (Desprovisto de todo otro planteamiento).

Así, la degradación del orden internacional medieval, ha llevado a una evolución del derecho a la guerra y de la consideración de la guerra misma, pues a la antigua problemática de la guerra justa, sucede la de la guerra lícita y en definitiva, la de la guerra como un recurso natural decidido por la voluntad del soberano o del Estado, de forma discrecional y aun en muchos casos, arbitraria.

Esta situación del uso de la fuerza, consecuencia del orden internacional imperante, se prolonga a todo lo largo de los siglos XVII, XVIII y XIX.

En conclusión, podemos decir que durante toda esta época, ha existido una Comunidad internacional inorgánica y a ella ha correspondido un sistema de seguridad individual, que ha permitido la guerra como último recurso de esa misma seguridad. En esta época se ve claramente la correspondencia entre lo que significa un orden internacional determinado y un concreto sistema de seguridad en este orden. Como principio general, la ausencia de órganos centrales en la Comunidad internacional, hasta entrado el siglo XX, es decir, la existencia de una Comunidad inorgánica, ha producido la consecuencia de la permisión de la guerra, también como principio. No podía ser de otra forma, puesto que en la esencia de todo orden jurídico —y el internacional de la justicia y si orden el injurídico —y el internacional también lo es— está la seguridad de sus sujetos en la realización de la justicia y si el orden in-

ternacional no puede cubrir esta seguridad, han de ser los sujetos mismos los que se cuiden de ella. Que en un primer período —el de la antigüedad— no se plantee el problema de la guerra, es consecuencia del débil orden internacional existente. Que en el segundo período —el de la Cristiandad medieval— la guerra esté sujeta en su justicia a ciertas restricciones, es la consecuencia de la existencia de una cierta Comunidad, con un poder moral y espiritual superior. Que posteriormente, en una tercera época —la de los tres siglos precedentes al actual— la guerra se convierte en un recurso de los Estados, al que prácticamente, de modo arbitrario, estos puedan recurrir, es la consecuencia de una Comunidad universal, más teórica que real, en la cual, la ausencia de toda autoridad superior y de órganos centrales, lleva a cada uno de los sujetos a buscar su seguridad individual por sí mismos.

3. En los comienzos del siglo actual y concretamente con la aparición del primer experimento de Comunidad internacional organizada, con el nacimiento de la Sociedad de Naciones, aparece también el primer intento de racionalización de la fuerza y de su uso a escala internacional.

Si esto es así, no es menos cierto que las raíces de este intento se encuentran mucho más lejos en el tiempo, pues en la misma teoría de la guerra justa, existen ya atisbos de esta racionalización. Lo que ocurrió sin embargo, como hemos visto, es que estos atisbos se quedaron en tales, ya que la degradación del orden internacional, unida a otras consideraciones, llevó a la regla general de la licitud de la guerra como instrumento de política internacional.

La Sociedad de Naciones, supone pues el primer paso en el intento de transformación del orden internacional y concretamente en la conversión del sistema de seguridad individual en sistema de seguridad colectiva, si bien que de forma muy relativa.

Efectivamente, el Pacto, comienza por sentar el principio de que las Altas Partes contratantes, aceptan «ciertos compromisos de no recurrir a la guerra». Resulta evidente, de esta declaración del Preámbulo del Pacto, que la represión de la guerra era relativa en cuanto sólo se refería a hipótesis determinadas y muchas situaciones podían desembocar en una guerra lícita.

El sistema estaba concebido a base de los artículos, 10, 12-1,

13, 15 y 16, que podemos estructurar de la siguiente forma: En primer lugar, en el artículo 10, se prohibía toda guerra de conquista, al disponer que «los Miembros de la Sociedad se comprometen a respetar y a mantener contra toda agresión exterior la integridad territorial y la independencia política presente de todos los Miembros de la Sociedad. En caso de agresión, de amenaza o de peligro de agresión, el Consejo determinará los medios para asegurar el cumplimiento de esta obligación». En segundo término, en los demás preceptos citados, concretamente en los artículos 12-1, 13 y 15, se prohibían ciertas guerras que adolecían de «defectos de forma» en su declaración; así, el artículo 12, párrafo 1.º decía que «todos los Miembros de la Sociedad convienen en que si surge entre ellos algún desacuerdo capaz de ocasionar una ruptura, lo someterá al procedimiento de arbitraje o arreglo judicial o al examen del Consejo. Convienen además, en que en ningún caso deberán recurrir a la guerra antes de que haya transcurrido un plazo de tres meses después de la sentencia de los árbitros o de la decisión judicial o del dictamen del Consejo», con lo cual se pretendía establecer una moratoria en la declaración de la guerra, para que los Estados tuviesen tiempo de reflexionar sobre la situación y sus consecuencias; el artículo 13 disponía que cuando la controversia no pudiera resolverse de manera satisfactoria por la vía diplomática y pudiese ser resuelta por medio de arbitraje o arreglo judicial, los Miembros deberían recurrir a estos procedimientos, diciendo exactamente en su número 4 que «los Miembros de la Sociedad se comprometen a cumplir de buena fe las sentencias dictadas y a no recurrir a la guerra contra un Miembro de la Sociedad que a ellas se someta. En caso de incumplimiento de la sentencia, el Consejo propondrá las medidas que hayan de asegurar su efecto»; finalmente, el artículo 15 se refería a los casos en que la controversia hubiera sido sometida a dictamen del Consejo, diciendo en su número 6 que «si el informe del Consejo fuese aceptado por unanimidad sin contar para el cómputo de los votos el de los representantes de las Partes, los Miembros de la Sociedad se comprometen a no recurrir a la guerra contra ninguna Parte que se conforme con las conclusiones del informe»; en conclusión, a través de estos preceptos, se establecía un procedimiento de arreglo de las controversias internacionales y las guerras declaradas sin seguir tal procedimiento eran guerras ilícitas, previniendo el artícu-

lo 16 que «si un Miembro de la Sociedad recurriere a la guerra, a pesar de los compromisos contraídos en los artículos 12, 13 ó 15, se le considerará «ipso facto» como si hubiese cometido un acto de guerra contra todos los demás Miembros de la Sociedad. Estos se comprometen a romper inmediatamente toda relación comercial o financiera con él, a prohibir toda relación de sus respectivos nacionales con los del Estado que haya quebrantado el Pacto y a hacer que cesen todas las comunicaciones financieras, comerciales o personales entre los nacionales de dicho Estado y los de cualquier otro Estado, sea o no Miembro de la Sociedad».

De esta forma, la prohibición de la guerra, quedaba limitada a unos ciertos supuestos y el sistema de seguridad colectiva resultaba muy incompleto. Salvo el caso de que se tratase de guerras que afectasen a la integridad territorial o a la independencia política de los Estados miembros o de guerras para cuya declaración no se hubiese tenido en cuenta el procedimiento establecido, las demás guerras resultaban lícitas y por tanto no prohibidas; así, la guerra emprendida después de transcribir el plazo de espera establecido, de tres meses, o la guerra declarada después del sometimiento de la controversia a informe del Consejo no adoptado por unanimidad, eran guerras no prohibidas.

Por otra parte, se trataba de un Derecho internacional particular, ya que afectaba solamente a los Estados miembros del Pacto, de donde resultaba que las guerras surgidas entre Estados no miembros, eran lícitas, en cuanto continuaba rigiendo para ellos, el principio general del Derecho internacional consuetudinario de que tales guerras eran lícitas.

La prohibición de la guerra, en los términos que hemos visto, y el sistema de seguridad establecido, respondían perfectamente a la situación de un orden internacional organizado, pero un tanto precario, como los acontecimientos posteriores se encargaron de constatar. Sin embargo, no puede dejar de reconocerse que este paso fue decisivo, en cuanto transformación de los principios de Derecho internacional anteriormente vigentes y en cuanto, al propio tiempo, fue el primer intento de prohibición de la guerra.

Las deficiencias del sistema de seguridad creado por el Pacto, dieron lugar a una serie de intentos diplomáticos, en todo el período subsiguiente, con la idea de conseguir un sis-

tema más perfecto y que, al propio tiempo, llenase las lagunas que el Pacto había dejado.

De entre estos intentos, destaca el Pacto Briand-Kellog que lleva fecha de 27 de agosto de 1928. Una serie de circunstancias diversas, llevó a la firma de este Pacto por quince Estados, al cual posteriormente se adhirieron otros muchos más.

El Pacto contiene dos artículos fundamentales: el artículo primero dispone que «las Altas Partes contratantes declaran solemnemente en nombre de sus respectivos pueblos, que condenan recurrir a la guerra para el arreglo de las diferencias internacionales y renuncian a ella como instrumento de política nacional en sus relaciones mutuas»; el artículo segundo dice que «las Altas Partes contratantes reconocen que el arreglo a la solución de las diferencias o conflictos, sea el que fuere el origen o naturaleza de ellos, que puedan surgir entre las mismas, sólo deberá buscarse por medio pacíficos».

El Pacto Briand-Kellog supuso un paso decisivo en la corriente de prohibición de la guerra, ya que, como resulta del artículo primero, tal prohibición es absoluta en cuanto se condena la guerra tanto en el arreglo de diferencias internacionales como en su utilización como instrumento de política nacional. Dos defectos sin embargo, se atribuyen al Pacto, a saber: de un lado, que la prohibición del recurso a la guerra, por drástica que fuere, sólo se limitaba a las Altas Partes contratantes, de donde resultaba que los Estados que no hubiesen firmado el Pacto, continuaban en la plena posesión de su *ius belli* y en consecuencia, las guerras que pudiesen declarar, eran guerras lícitas, no prohibidas a tenor del Pacto; de otro, que el Pacto no acompañó la prohibición de la guerra, de sanción alguna, residiendo esta únicamente en que «la Potencia signataria que en lo sucesivo tratase de desenvolver sus intereses nacionales recurriendo a la guerra deberá ser privada del beneficio del presente Tratado», como se explicaba en el Preámbulo.

De cualquier manera, el Pacto Briand-Kellog no puede ser mirado de otra forma que como un gran avance en el camino de la condenación de la guerra, pese a sus deficiencias.

Y así llegamos a la Carta de las Naciones Unidas, como término hasta el presente, de una evolución del principio a que nos venimos refiriendo.

La Carta dispone en su artículo 2, número 4 «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».

El precepto ha sido criticado por parte de la doctrina, en cuanto se produce en términos un tanto vagos, en relación con la formulación del Pacto Briand-Kellog que aparecía como más extensa y completa. Lo cierto, sin embargo, es que la redacción del artículo se presenta, al menos en un aspecto, más amplia que la del Pacto Briand-Kellog, ya que utiliza la expresión «uso de la fuerza» mucho más comprensiva que la de «guerra» y al propio tiempo se refiere tanto al uso de la fuerza como a la «amenaza» de la utilización de la fuerza. Si el principio, se refiere en términos estrictos a los Miembros de la Organización hará que los Estados que no son Miembros de las Naciones Unidas se conduzcan de acuerdo con estos Principios en la medida que sea necesaria para mantener la paz y la seguridad internacionales».

Es lo cierto, no obstante, que la formulación del precepto, resulta restringida en ciertos aspectos. En primer lugar, se refiere a la amenaza o uso de la fuerza en las relaciones internacionales de los Estados, lo que deja fuera de la prohibición tal amenaza o uso de la fuerza en las relaciones internas; de aquí resultará que es posible el uso de la fuerza en las guerras civiles, aunque siempre cabe la posibilidad de la internacionalización del conflicto mediante el reconocimiento de beligerancia y que también lo es, según el precepto está formulado, la utilización de la fuerza en ciertos conflictos que tienen su origen en pueblos colonizados que luchan por su independencia. En segundo término, parece que el precepto, según la interpretación más generalizada, de acuerdo con el Preámbulo de la Carta, se restringe a la amenaza o uso de la fuerza armada, por lo que quedan fuera del mismo la amenaza o uso de otras fuerzas como son las presiones de carácter económico, según ha pretendido la tesis soviética entre otras. En último término, el precepto se refiere a la amenaza o uso de la fuerza «en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas», lo que deja a salvo de la ilicitud, la utilización de la fuerza en ciertos supuestos.

Estos supuestos aparecen como excepciones al principio y podemos considerar como tales, los siguientes: En primer lugar, está el supuesto de legítima defensa individual o colecti-

va en los términos del artículo 51 de la Carta, que dice que «Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en el caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales. Las medidas tomadas por los Miembros en el ejercicio del derecho de legítima defensa serán comunicadas inmediatamente al Consejo de Seguridad, y no afectarán en manera alguna la autoridad y responsabilidad del Consejo conforme a la presente Carta para ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria con el fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales»; se trata pues, de una excepción al principio de prohibición de la amenaza o uso de la fuerza, aunque subordinada al Consejo de Seguridad. En segundo término, también resulta una excepción a la utilización de la fuerza, la que se refiere a la que el Consejo de Seguridad y en general la Organización, puede ejercer conforme al artículo 2-5 y a los artículos 39 y 42 de la propia Carta. Finalmente, también aparecen como excepciones, formalmente consideradas las de los artículos 53, 106 y 107 de la Carta, aunque se trate de preceptos ya superados.

La conculcación del principio, es decir, la utilización de la fuerza por los Estados (fuera de los casos previstos en la Carta), produce, como primera consecuencia, la del no reconocimiento de las situaciones conseguidas por los Estados utilizando esta fuerza. Esta regla (es injuria non oritur), que ya había tenido ciertas aplicaciones anteriores, se formuló por Stimson en 1932 y actualmente parece deducirse de los términos del artículo 2-4 de la Carta; pero no podemos omitir la consideración de que, en la práctica, hay consecuencias de los actos ilícitos que no puede borrarse y que, por otra parte, esta misma práctica internacional presenta ejemplos de situaciones adquiridas por la fuerza y consolidadas jurídicamente. Además, la conculcación del principio, produce otra consecuencia, cual es la de poner en movimiento el sistema de seguridad colectiva.

El sistema de seguridad colectiva consiste en la transferencia de la utilización de la fuerza de los Estados a unos órganos centrales. Siendo la finalidad de todo sistema jurídico, garantizar la seguridad de sus sujetos, el sistema de seguridad individual consiste en la garantía de la seguridad de los suje-

tos internacionales por medio de la utilización de la fuerza por ellos mismos (lo que supone el *ius belli*, la política de alianzas y la libertad de armamentos). En cambio, el sistema de seguridad colectiva, en el orden internacional, partiendo de la prohibición de la fuerza individualmente por tales sujetos, garantiza la seguridad de los mismos mediante la utilización de la fuerza por órganos centrales. El sistema de seguridad colectiva propone igualmente, que existen unos procedimientos de arreglo pacífico de las diferencias internacionales, pero su esencia está en la organización de una acción común contra el agresor. En este sentido, el sistema de seguridad colectiva, tiene un origen convencional, con los antecedentes ya mencionados.

El sistema de seguridad colectiva, actualmente vigente, está establecido en el Capítulo VII de la Carta, en el primero de cuyos artículos, el 39, se establece que «El Consejo de Seguridad determinará la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión y hará recomendaciones o decidirá qué medidas serán tomadas de conformidad con los artículos 41 y 42 para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales». De este precepto resulta una gran libertad en el Consejo de Seguridad, no sólo en cuanto a la determinación de los supuestos en que ha de entrar en funcionamiento el sistema de seguridad colectiva sino también en cuanto a la adopción de recomendaciones o decisiones en la materia. Se establece el principio de la posibilidad de adoptar medidas preventivas y represivas que no impliquen el uso de la fuerza, para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales y se faculta a ciertos órganos y se establece un determinado procedimiento en relación con este sistema de seguridad colectiva.

A tenor del artículo 39, el órgano facultado para poner en movimiento el sistema, es el Consejo de Seguridad o bien haciendo recomendaciones o bien adoptando decisiones, las cuales son obligatorias para los Estados miembros a tenor del artículo 25 de la Carta, de carácter general. Los artículos 48 y 49 de la Carta fijan a su vez, el carácter común de la acción decidida por el Consejo de Seguridad.

Pero no es solamente y exclusivamente el Consejo de Seguridad, el órgano que puede poner en movimiento el sistema, ya que la Asamblea General tiene competencias en este sentido, competencias que resultan no sólo de ciertos preceptos de

la Carta sino también de la Resolución 377 (V) adoptada en 1950. En el primer sentido, los artículos 10, 11 y 12 de la Carta, establece un sistema que parte del principio de que la Asamblea General se puede ocupar de cualesquiera asuntos o cuestiones dentro de los límites de la Carta y por tanto, de aquellos que afecten a la paz y a la seguridad internacionales, lo que junto con que las competencias entre la Asamblea y el Consejo no aparecen como completamente deslindadas, da a la primera la posibilidad de poner en funcionamiento el sistema. Lo que ocurre es que, como consecuencia de la frecuente paralización de la actuación del Consejo de Seguridad, a causa de la utilización del veto, la Asamblea General se decidió en 3 de noviembre de 1950, a consecuencia de la situación coreana, a adoptar la Resolución 377 (V) a que hemos hecho anteriormente alusión en la cual se decía que la Asamblea «resuelve que si el Consejo de Seguridad, por falta de unanimidad entre sus miembros permanentes, deja de cumplir con sus responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales en todo caso en que resulte haber una amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión, la Asamblea General examinará inmediatamente el asunto, con miras a dirigir a los miembros recomendaciones apropiadas para la adopción de medidas colectivas, inclusive, en caso de quebrantamiento de la paz o acto de agresión, el uso de Fuerzas armadas cuando fuere necesario, a fin de mantener o restaurar la paz y la seguridad internacionales».

La actuación del Consejo de Seguridad, como órgano «normal» central del sistema se produce, determinando, en primer lugar, el supuesto de actuación, lo que supone una gran libertad de apreciación en el mismo y ha planteado numerosos debates en cuanto a la determinación del concepto de agresor; el Consejo podrá actuar por medio de recomendaciones (que en principio, carecen de fuerza obligatoria) o por medio de decisiones (que, como hemos advertido, tienen fuerza obligatoria); el Consejo decidirá igualmente si han de tomarse medidas «que no impliquen el uso de la fuerza armada» (según el art. 41) o «podrá ejercer, por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres la acción que sea necesaria» (según el art. 42); para la autorización de las fuerzas armadas, se dispone la puesta a disposición del Consejo, de ciertos contingentes armados por parte de los miembros de la Organización, median-

te un convenio especial y con la ayuda de un Comité de Estado Mayor (arts. 43 a 47 de la Carta).

He aquí pues, que nos encontramos con una prohibición general de la guerra, en términos muy amplios y consecuentemente, con el establecimiento de un sistema de seguridad colectiva para suplir la función que con anterioridad cumplía el sistema de seguridad individual. Si ello es posible, se debe a la existencia de una Comunidad internacional organizada, con ciertos órganos centrales que, por muy limitado que sea su poder, constituyen el punto clave de todo sistema de seguridad internacional.

La correspondencia entre uso de la fuerza y orden internacional, se muestra una vez más y de modo concluyente, en nuestros días. El desarrollo del sistema de seguridad colectiva, que implica la utilización de la fuerza por órganos centrales, dependerá en lo sucesivo del desenvolvimiento del orden internacional.

4. En una ojeada, necesariamente rápida, hemos visto cómo existe una íntima relación entre uso de la fuerza y orden internacional. El proceso a escala internacional, se ha producido de forma paralela, aunque necesariamente mucho más retrasada, que el proceso a escala interna.

El orden jurídico-internacional —como todo orden jurídico— tiene que mantener la seguridad de sus sujetos. Si el orden internacional es tan débil que se ve imposibilitado de cumplir absolutamente esta misión, serán los propios sujetos del mismo, los que deberán protegerse individualmente; si el orden internacional adquiere la suficiente firmeza como para cumplir su misión de proteger a los sujetos en su seguridad, entonces, estos podrán abdicar de su defensa individual, encomendándosela al orden internacional que actuará por medio de un sistema de seguridad colectiva. De aquí que, la prohibición o limitación de la guerra corra pareja con la seguridad en el plano colectivo y ambas se produzcan paralelamente a la debilidad o firmeza del orden jurídico-internacional existente en un momento dado.