

CRISIS EN EL DERECHO INTERNACIONAL

Por el Capitán jurídico ERNESTO MACHIN

Se ha redactado el presente artículo por su autor sobre la base de una conferencia pronunciada en el primer curso para Comandantes del Cuerpo Jurídico del Aire. Se inserta en la REVISTA en la seguridad de su interés para nuestros habituales lectores. Es sabido que la Aviación contribuirá ineludiblemente a la formación de un mundo sobre bases nuevas, diversas cuando menos, de las que han cristalizado en el mundo político que conocemos. Ahora bien: ¿Cuál será ese mundo nuevo que todos proclaman? ¿Hasta qué punto podrá considerarse engendrado por la Aviación? ¿En qué medida influirán en él otras causas que desvían en este o en aquel sentido la formación de esas grandes colectividades políticas, continentales o internacionales, que sólo en la Aviación encontrarán el sistema nervioso que las haga posibles, relacionando todas sus partes? Creemos que el trabajo del Capitán Machin podrá contribuir a aclarar ideas sobre el fundamental problema de nuestro tiempo.

ANTECEDENTES

En el principio era el caos. Hasta que el Cristianismo, proclamando la unidad del género humano y la fraternidad de todos los pueblos, hizo posible un orden internacional que prejuicios de raza y religión habían hecho imposible en el mundo antiguo.

La crisis de este sistema, regido por el Papa y el Emperador, fué la que acudieron a remediar los tratados de Münster y Osnabrück de 1648, llamados comúnmente Tratados de Westfalia.

Prescindiendo de su mayor o menor eficacia en orden a la resolución de los problemas que se afrontaron, lo cierto es que la paz de Westfalia constituye un verdadero "momento estelar" en la historia de la Humanidad. A partir de estos tratados, Europa encuentra una nueva ordenación internacional. Es el principio del equilibrio. Pero un equilibrio dinámico casi, en el sentido físico de la palabra, o, como dice Cournot, "un sistema en que unas veces las causas externas, otras veces las internas, tienden continuamente a turbarlo, y turban efectivamente el equilibrio; pero que está constituido de tal suerte, que estas mismas causas de alteración hacen nacer resistencias o reacciones internas, en virtud de las cuales el equilibrio tiende a restablecerse, el sistema retorna a su estado primitivo por una serie de trepidaciones, sacudidas y osci-

laciones, cuya amplitud decrece poco a poco". El principio del equilibrio en lo político lo define Federico de Prusia como un estado en que "la fuerza superior de una monarquía se halla contrabalanceada por el poder reunido de algunos otros soberanos. Si faltase el equilibrio, sería de temer una revolución universal y el establecimiento de una nueva monarquía sobre los despojos de los príncipes, a los que esta dominación haría demasiado débiles". Napoleón estuvo a punto de darle la razón.

Sólo él intentó cambiar este estado de cosas. "En el fondo —dice André Maurois—, por instinto y por educación, era un monárquico; su corazón era realista, aunque su inteligencia fuese jacobina. Después de Waterloo todavía afirmaba que nada podría destruir los grandes principios de la revolución francesa." Pero aquel primer aspecto de su personalidad le llevó a una guerra de veintidós años, tras el intento de establecer un Imperio europeo que hubiese dado al traste con la política de equilibrio.

Después de Napoleón, Metternich, con el Directorio. Europa va a organizarse bajo un nuevo principio: el de la intervención. Y surge el Congreso de Viena de 1815. Europa entera baila en el Congreso bajo la dirección de este gran maestro de ceremonias, que ya no es, como Napoleón, mitad realista, mitad jacobino, sino realista ardiente al servicio de una Casa reinante, aristócrata por su sangre y antirrevolucionario rabioso. Todavía un nuevo sobresalto. La fuga de Napoleón y los Cien Días. Después de Waterloo, el Congreso otra vez, en que nuestro representante no supo conseguir para España la parte que le hubiese correspondido en el botín político.

Ahora es Inglaterra la que, con Disraeli, reverdece aquella vieja política de Enrique VIII, inclinándose unas veces a favor de Carlos V y otras a favor de Francisco I, y surge una nueva modalidad del equilibrio. El equilibrio de potencias.

Por último, el pacifismo, con Wilson, que a la terminación de la guerra europea lanza sus catorce puntos, que son una consecuencia del famoso movimiento pacifista que trata de prohibir la guerra como instrumento del Derecho internacional, surgiendo la Sociedad de Naciones, primer ensayo total de este sistema. El día 5 de septiembre de 1939, el señor Avenol, secretario de la Sociedad de Naciones, declara que "la obra del organismo ginebrino había quedado interrumpida", dejando entrever la esperanza de un resurgimiento después de terminada la contienda.

EL MOMENTO ACTUAL

¿Ha progresado el Derecho internacional? Del mismo modo que dentro del Estado, cabe distinguir en la comunidad internacional dos aspectos, que corresponden a dos misiones

distintas, tan distintas que, según se acentúe la realización de una u otra, da lugar a dos tipos de Estado diferentes:

El individualista, liberal o "Estado gendarme".

El socialista, intervencionista o proteccionista.

El primero considera que su misión queda cumplida con garantizar el orden e impedir la violencia.

El segundo interviene además en todos los aspectos de la vida social, supliendo la falta de iniciativa particular y aun sustituyéndola en algunos casos.

Por una curiosa paradoja, la sociedad internacional es en este segundo aspecto en el que ha obtenido los mayores éxitos. Desde el Congreso de Viena de 1815, que proclamó la abolición de la esclavitud y la internacionalización de ciertas vías fluviales, se han producido en todo el siglo XIX una serie de convenios reguladores de diversas materias de interés social. Así, la Unión Postal Internacional, los convenios telegráficos de 1875, la unificación del sistema métrico decimal, protección de las propiedades intelectual e industrial, la Comisión permanente para la prevención de epidemias, Conferencia Sanitaria Internacional, represión de la trata de blancas, etc.

En cambio, en el mantenimiento del orden jurídico internacional y consiguiente abolición de la guerra, el fracaso no puede ser más rotundo. Quizá la causa de este fracaso se deba a la ausencia de una sanción eficaz del Derecho internacional que pudiese impedir la violencia entre los Estados. Y éste precisamente es el punto que provoca todas las desconfianzas frente al mencionado Derecho y aun las opiniones que ponen en duda su existencia.

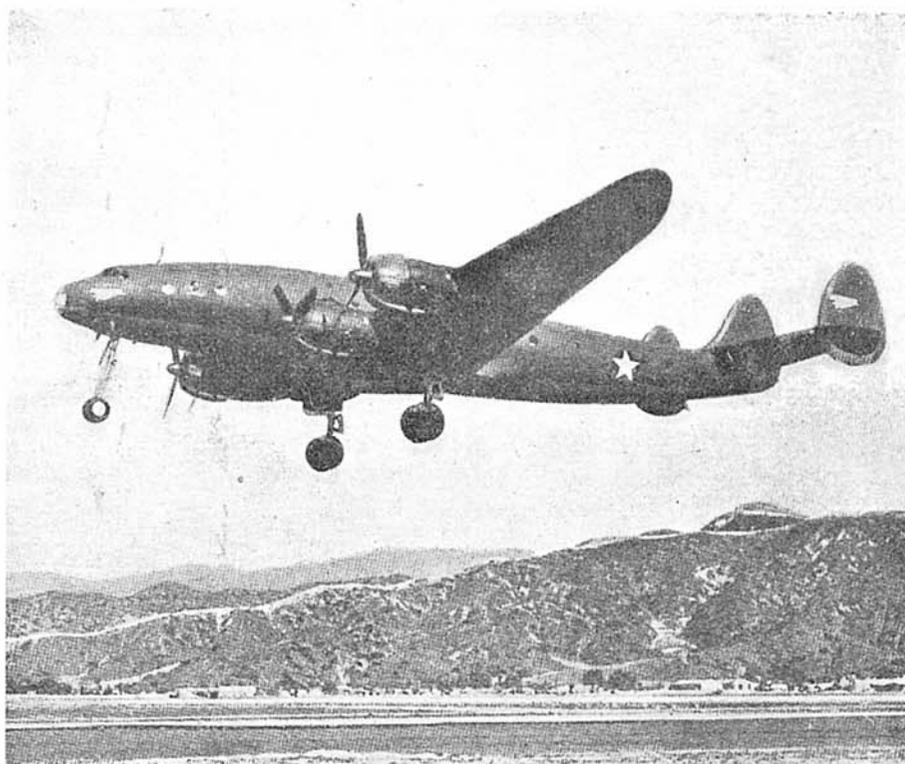
LA GUERRA ACTUAL Y SUS REPERCUSIONES

El día 1 de septiembre de 1939, en un discurso dramático pronunciado por Hitler ante el Reichstag, se hizo la siguiente declaración: "Polonia ha disparado esta noche por primera vez contra nuestro territorio empleando tropas regulares. Desde las 5,45 se está respondiendo al pueblo enemigo."

Con esto comenzó una guerra que el profesor Karl Schmitt calificaba, en una reciente conferencia pronunciada en el Instituto de Estudios Políticos, como la más mundial de todas las guerras; una guerra planetaria cuyos objetivos son la imposición de un orden nuevo para toda la tierra, un "nomos" nuevo, entendido en el sentido de un nuevo sistema de distribución del espacio terrestre.

Que la crisis existe es indudable, pero quizá sea algo más que una crisis de Derecho internacional. Quizá afecta a todos los valores de la cultura occidental.

En el libro titulado "Una nueva Edad Media" expresa Nicolás Berdiaef la opinión de que la Historia contemporánea se acaba y que asistimos a los albores de una edad descono-



Transporte norteamericano en pleno vuelo.

cida. "Que el viejo mundo se deja atrazar por un mundo nuevo, el Extremo Occidente, o sea América, y el Extremo Oriente, o sea el Asia, mientras en Europa vacilan los seculares fundamentos del mundo europeo y surgen elementos destructores de una vieja cultura que seguía siendo una prolongación de la antigüedad."

Oswald Spengler se expresa en parecidos términos: "Ha despuntado—dice—la época histórica más grandiosa no sólo de la cultura fáustica de la Europa occidental con su tremendo dinamismo, sino precisamente por ello, de toda la Historia Universal, más grandiosa y terrible que las épocas de César y Napoleón."

Un escritor de tan fina sensibilidad como Marañón se expresa también en términos de preocupación ante el momento presente, que califica de crítico. Después de examinar los signos falsos de las crisis, declara que el signo cierto de su existencia hay que buscarlo en "estados del alma humana", en que se manifiesta una angustia colectiva producida por la desaparición de ideales y la aparición de otros nuevos destinados a reemplazarlos. "Dos momentos tan críticos—dice—para la Humanidad como el nacimiento de Nuestro Señor Jesucristo y el descubrimiento de América, se produjeron sin ir acompañados de grandes calamidades ni de progresos extraordinarios de la técnica, pero sí de una conmoción de los espíritus y de una angustia universal producida por la mutación de valores de cultura. Marañón ve hoy producirse estos síntomas en la Humanidad, y señala el hallazgo de 32 artículos jeremiáticos sobre el porvenir del mundo, encontrados entre 300 periódicos de toda Europa de un día cualquiera del mes de enero y del mismo año.

Concretándonos al aspecto jurídico de la cuestión, y por lo que respecta al Derecho internacional, es preciso observar que ya al iniciarse la actual contienda se observaba un movi-

miento de transición hacia un sentido menos individualista de este Derecho.

La guerra, por otra parte, ha planteado una serie de problemas locales que vamos a examinar brevemente.

CUESTIONES NUEVAS DEL DERECHO DE LA GUERRA

En principio se han mantenido las normas de humanización de la guerra contenidas en las Convenciones que estaban vigentes al comenzar la lucha.

Se ha repetido en cierto modo el incidente provocado por la amenaza de Bismarck de tratar como espías a los aeronautas que salieron de París durante el sitio de 1871 en la guerra francoprusiana. Fué con motivo de los primeros lanzamientos de *paracaidistas* sobre Holanda. Unas notas enérgicas del Gobierno alemán, la amenaza de represalias y la afirmación de que los paracaidistas utilizaban uniformes, aunque especiales, e iban encuadrados con mandos militares responsables, solucionó la cuestión.

El desembarco de Dieppe dió lugar a otro incidente, provocado por la exigencia formulada por Alemania contra Inglaterra afirmando haber aparecido una orden inglesa en el sentido de que fuesen maniatados los *prisioneros*. Inglaterra respondió negando rotundamente que tal orden hubiese sido dictada, y afirmando que en el caso de que por alguien se hubiese dado, sería retirada inmediatamente. No obstante, se llegó a represalias por ambas partes, siendo esposados algunos prisioneros de los capturados en dicho desembarco por ambos beligerantes. La cuestión puede considerarse hoy liquidada.

No sucede lo mismo en lo que respecta a *bombardeos aéreos*.

La cuestión, sin embargo, ha ido envenenándose cada vez más. De parte alemana se afirma que Inglaterra fué la primera en atacar a la población civil, lanzando bombas sobre poblado en la isla de Sylt. Por la otra parte se afirma que los primeros bombardeos en masa se produjeron el día 15 de noviembre de 1940 sobre Coventry, y después sobre muchas ciudades inglesas.

Los llamamientos de S. S. el Papa hacia la humanización de la guerra aérea no han producido ningún resultado, y ante estos hechos cabe preguntarse si lo que hoy es considerado como una represalia no se convertirá en norma de actuación para el porvenir.

Razones que justifican este temor son:

1.º La evolución sufrida por el derecho de guerra aérea en cuanto a bombardeos, a partir de la ingenua declaración de la Convención de La Haya de 1899 hasta el llamado Proyecto de los Expertos.

2.º La imposibilidad práctica de distinguir objetivos desde la altura a que actualmente se verifican los bombardeos, teniendo en cuenta, sobre todo, el perfeccionamiento de la defensa antiaérea.

3.º La cuestión, ya prevista por Kroell, relativa al caso de movilización total de la población civil, es decir, al supuesto de la "nación en armas", que hoy es ya una realidad en Alemania y que hace imposible una distinción entre beligerantes y no beligerantes.

Otra cuestión interesante es la planteada por *el corso*. La

Convención de París de 1856 hizo desaparecer el corso naval como autorización a navíos particulares para atacar el comercio adversario, provistos de la correspondiente patente y con una participación en las presas. Pero ha surgido una nueva forma de corso. Nos referimos al ataque contra buques mercantes enemigos sin previo aviso, ejercicio del derecho de visita ni dotación de presas, única forma admitida hasta ahora por el Derecho Internacional Marítimo.

Por no violar estas normas los alemanes no emplearon eficazmente sus submarinos hasta el año 1917. Las Conferencias de Washington de 1922 excluyeron después el submarino como instrumento de ataque al comercio enemigo. Al comenzar la actual contienda Alemania ha empleado ya con toda intensidad este arma, a pesar del armamento de los mercantes y de la dificultad de someterse a aquellas normas clásicas de la guerra marítima. Y esta misma dificultad ha dado lugar a la existencia de los aviones que el señor Carro Blanco calificaba de corsarios en una reciente conferencia, y que, naturalmente, se encuentran todavía en peores condiciones que los submarinos para ajustarse a las normas clásicas del derecho de guerra marítima en sus ataques contra el comercio adversario.

LA FUTURA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL MUNDO

En esta materia hay augurios para todos los gustos. Desde el más exagerado pesimismo hasta el optimismo más confiado.

En el campo de la teoría representa la primera tendencia, desde un punto de vista político-filosófico, el ya citado Spengler. "Si es ciertamente muy poco lo que sabemos del futuro—dice—, no es menos seguro que las fuerzas motrices no son otras que las del pasado: la voluntad del más fuerte, los instintos senos, la raza, la voluntad de posesión y poderío, y sobre todo ello se ciernen ineficaces los sueños que siempre serán sueños: justicia, felicidad y paz." "La gran política como arte de lo posible, alejada de todo sistema y de toda teoría, como la maestría en regir los hechos en calidad de conecedor, de gobernar el mundo como un buen jinete a su caballo con la presión de los muslos, recobra sus eternos derechos."

Del otro lado Kant, cuya filosofía en este punto tiene valor de actualidad, y que en su "Metafísica de las costumbres" afirma: "Pues la creencia de que una cosa que hasta ahora no se ha logrado por ello no se logrará, no autoriza siquiera a abandonar un intento práctico o técnico (por ejemplo, el viaje aéreo con globos aerostáticos), y mucho menos si es de carácter moral, que constituye un deber." Expone este autor a continuación su creencia de que la miseria resultante de las continuas guerras obligará un día a los Estados a constituir una federación, con un derecho de gentes establecido de común acuerdo que garantice la paz.

La solución a la crisis que la actual guerra plantea depende, en todo caso, de cuál sea el bando beligerante que obtenga la victoria, porque es indudable que ambos contendientes tratarán de proyectar a la esfera internacional sus propios regímenes internos, adaptados en lo posible a su nueva misión.

Veamos, pues, cuáles son los objetivos de paz de las potencias en lucha, según cabe inferir de los discursos de sus políticos y escritos de sus publicistas, que en general no se producen con gran concreción.

Por lo que al Eje respecta, únicamente en el campo teórico se han elaborado planes de mayor extensión, como el que preconiza un reparto del mundo en cinco espacios vitales.

En una conferencia pronunciada el año pasado por el profesor Karl Schmitt en el Instituto de Estudios Políticos, se plantea el problema de un cambio de estructura en el Derecho internacional. En el curso de dicha conferencia afirmó que en la guerra actual se está luchando por un nuevo "nomos" de nuestro planeta, entendiéndose por nomos no una serie de reglas y convenios internacionales, sino un principio fundamental de distribución de la corteza terrestre. A su juicio, pues, todo el problema de los cambios en el Derecho internacional radica en una distribución de espacios que se planteó en el momento en que por el descubrimiento de América la tierra dejó de ser una concepción mítica para convertirse en una noción global.

De parte anglosajona, y prescindiendo de la Carta del Atlántico, cuya parte conocida no da lugar a establecer afirmaciones concretas, nos referiremos a aquellas opiniones más corrientes y de mayor trascendencia entre los publicistas de este bando beligerante.

Un artículo del profesor Antonio de Luna, publicado el pasado año en la *Revista de Estudios Políticos*, clasifica los proyectos aliados en nueve grupos.

De ellos los más interesantes son:

1.º El que propugna por un sistema de equilibrio (Balance "of power"), pero un equilibrio modificado por las circunstancias, en que quizá Inglaterra actuase como cabeza de una Federación europea cuyo aglutinante lo constituyese el temor ruso.

2.º El de los que esperan una Confederación o Federación mundial, con un Gobierno y Parlamento federales, e incluso con un reparto de fuerzas militares, de las que correspondería el monopolio de la Marina de guerra a la Federación mundial, el de las fuerzas aéreas a las Federaciones regionales, y el de los Ejércitos terrestres a los diversos Estados que subsistan.

3.º El Consejo de las Naciones Unidas. Este plan, que no es incompatible con los restantes por su carácter transitorio, y que tiene grandes visos de probabilidad en caso de un triunfo aliado, responde a la idea de someter al mundo, una vez terminada la guerra, a un control de las naciones unidas por un período de tiempo cuyo duración no se precisa. La guerra, pues, no terminaría según el clásico armisticio o conferencia de la paz, sino por este período de transición, en que, previa consulta de la opinión pública de los diferentes países,

se instauren en ellos nuevos regímenes políticos que permitan el reconocimiento de sus Gobiernos.

Pero de los neutrales, no cree Oliveira Salazar (discurso del 27 de abril de 1943) que el hombre del siglo XX esté preparado todavía para esas soluciones, sino para las que tienen base nacional. Del mismo modo que una sólida organización familiar consolida la nación, así, cuanto más nítida, más fuerte e independiente sea la autoridad del Estado en su propio territorio, más fácil les serán las relaciones internacionales y más pronto aceptados y respetados los convenios.

LA SANTA SEDE Y LA OBRA DE LA PAZ

En medio de tantas luchas y temores, una sola voz conserva la serenidad suficiente para dictar al mundo principios de ordenación que sobre una base cristiana resolverían el gigantesco problema. Nos referimos a la voz del Pontífice, que desde el mes de agosto de 1939, con su mensaje radiado a todos los pueblos del mundo para evitar el conflicto que ya se avecinaba, no ha cesado en sus esfuerzos por atraer a todos los pueblos a la concordia o cuando menos suavizar la guerra, haciéndola más humana.

En la víspera de la Navidad de 1939, y en su alocución al Sacro Colegio, sentó las cinco bases que de acuerdo con el pensamiento católico deben servir de fundamento para la futura paz: Derecho a la vida y a la independencia por parte de todas las naciones; desarme eficaz y progresivo; creación de instituciones internacionales que garanticen y revisen los tratados; atención a las necesidades de los pueblos y minorías étnicas, y, por último, espíritu de responsabilidad y amor universal.

En la alocución navideña de 1940 advierte que en el ámbito de la Ley divina caben los sistemas políticos más variados, y alude a la victoria, afirmando que está condenada al fracaso si no se asienta en estos cinco principios morales: "Victoria sobre el odio, sobre la desconfianza, sobre el utilitarismo como base del derecho, sobre la injusticia económica y sobre el egoísmo nacional." "El vencedor que no logre esta segunda victoria, tan necesaria o más que la de las armas, no establecerá un orden nuevo auténtico, sino que impondrá por la fuerza, *sin alegría, sin libertad y sin paz*, una forma nueva del desorden antiguo."

Nuevamente en la Navidad de 1943 volvieron a sonar las palabras de S. S. el Papa, dirigidas a todo el mundo, como un "ritornello" incesante en pro de la paz. "Quiera Dios que no permanezcan sordos los oídos de los que deben oír."

