



## OCTAVA LECCION

### LA LIGA DE LAS NACIONES

Señoras y señores:

En nuestra última reunión he asentado el problema que suscita la existencia de la soberanía nacional en las relaciones internacionales. Hemos visto que, a pesar de todos sus esfuerzos, los más eminentes jurisconsultos de Francia y Alemania han sido impotentes para establecer el derecho internacional sobre un fundamento verdaderamente sólido, a causa de la persistencia de esta noción exclusiva y absorbente de soberanía.

Si los más sabios juristas no han encontrado el medio de conciliar la existencia de un derecho internacional verdaderamente obligatorio para los Estados, con el principio de la soberanía estática, colocándose, como lo hacen, en el dominio de la teoría pura, ¿puede extrañar que los hombres políticos y diplomáticos, que no pueden hacer abstracciones de hechos y de contingen-

cias, no hayan encontrado, o al menos no hayan sabido formular y determinar aún el medio de imponer una regla verdaderamente obligatoria para los Estados en sus relaciones entre ellos?

## I

Todo el mundo sabe que la primera tentativa seria de orden general que se ha hecho con el fin de establecer un derecho internacional convencional, obligatorio para las naciones a pesar de su soberanía, y para ensayar el medio de impedir la guerra, no es anterior a la primera Conferencia de La Haya, reunida en 1901, por iniciativa del emperador de Rusia Nicolás II. La obra apenas fué esbozada entonces, y la causa de su fracaso fué, indiscutiblemente, la reivindicación enérgica por las grandes potencias de su poder soberano, que, decían, les daba el derecho de apreciar libremente los armamentos que juzgasen necesarios para su seguridad. Añadían que no podían aceptar la obligación de someter a un Tribunal de justicia internacional todos los conflictos que pudiesen surgir entre ellos, incluso los que interesaban a su honor, su independencia y su seguridad.

La tentativa fué proseguida por la segunda Conferencia de La Haya, en 1905. En esta fecha parecía haberse llegado a un resultado efectivo. Ciertamente es que las grandes potencias no quisieron adquirir el compromiso de limitar sus amamientos en la tierra ni en el mar. También lo es que no pudo establecerse una regla que hiciese obligatorio el arbitraje para todos los conflictos surgidos entre naciones. Pero se organizó el Tribunal permanente de arbitraje, al cual estaban invitadas a dirigirse todas las potencias antes de entrar en un conflicto armado. Por otra parte, toda vez que no podía establecerse una regla de derecho convencional impidiendo a los Estados soberanos recurrir a las armas cuando creyesen que su honor y su seguridad estaban en juego, se establecieron de una manera muy minuciosa y precisa las reglas a que los Estados signatarios se comprometían a conformar su conducta en toda guerra, así terrestre como naval. Como no se podía crear una regla de derecho impidiendo la guerra, se hacía cuanto era posible para evitar que estallase, y si, a pesar de todo, estallaba, los beligerantes debían conformarse a ciertas reglas muy estrechas, encaminadas a limitar sus horrores y crueldades.

La obra de La Haya fué aventada como

una brizna de paja por la tormenta de 1914. Tengo todavía presente en mi espíritu la visita que hice, días antes de estallar la guerra, a los suntuosos palacios de la Paz, edificados en La Haya con los donativos generosos de un ilustre americano. “¿Acaso, me decía, no es esto una quimera? ¿Acaso los gobernantes, antes de emprender una guerra, antes de desencadenar sobre el mundo el dolor y la muerte, vendrán a consultar el juicio del alto Tribunal internacional que aquí debe residir?” ¡Vana esperanza! Apenas transcurridos quince días de mi visita, Guillermo II, sin provocación de ninguna clase, lanzaba sus hordas a través de Bélgica contra Francia.

Alemania había permanecido sorda a todas las sugerencias. Había rehusado intervenir cerca de Austria porque ésta prolongaba la duración del ultimátum dirigido a Serbia. No había querido someter el conflicto a la Conferencia de embajadores reunida en Londres, como lo proponía Sir Grey, ministro de Negocios extranjeros de la Gran Bretaña. No había querido siquiera oír la voz del Tribunal arbitral de La Haya. Desencadenaba sobre Bélgica y Francia los horrores de una guerra sin cuartel. Su emperador tenía el cinismo de escribir que era por humanidad por lo que hacía

una guerra tan cruel como fuese posible, para que fuera más corta. Todos los principios de La Haya eran violados por Alemania, y la elocuente requisitoria de un gran profesor francés, Luis Renault, ha clavado en la picota de la Historia a los autores de estas abominaciones.

Ante la suma incalculable de dolores, de destrucciones y de ruinas que cuatro años y medio de guerra han esparcido por el mundo, a todos los representantes de las potencias aliadas se les ha ocurrido la idea, cuando la victoria del derecho sobre la barbarie científica fué completa, de instaurar en el Tratado de paz que iba a ser impuesto a Alemania un sistema que tuviese por objeto garantizar a los pueblos contra la repetición de semejante catástrofe, o por lo menos, reducir al *mínimum* su peligro. De aquí ha salido la Liga de Naciones, que intentaron constituir los redactores del Tratado de Versalles, y que, dígame lo que se quiera, es una empresa noble y grande.

No quiero a ningún precio, y tiendo, esencialmente, a que ni de ello exista la apariencia, tomar posición en la lucha de los partidos políticos en los Estados Unidos. Greo, sin embargo, y debo decir que, a mi juicio y muy sinceramente, será un eterno honor ante la Historia para el presidente

Wilson el haber exigido que fuese colocado en el frontispicio del Tratado de Versalles un pacto que asociase a todas las naciones civilizadas en una colaboración común para impedir en la medida de lo posible la vuelta de una catástrofe que durante más de cuatro años había ensangrentado el Universo.

La guerra ha sido ganada, pero era necesario impedir que una potencia cualquiera, Alemania u otra, desencadenase de nuevo en el mundo semejante calamidad, que venga a impedir de nuevo a los hombres vivir y trabajar libre y tranquilamente en su territorio nacional. Tal ha sido el pensamiento que ha inspirado la creación de la Liga de Naciones. A pesar de los sarcasmos de que ha sido objeto en América, declaro altamente que no se ha encontrado jamás en un tratado de paz una idea más grande, más generosa ni más humana.

## II

El fin y el carácter de la Liga de Naciones están, por lo demás, claramente determinados en el preámbulo del convenio que precede al Tratado de Versalles, del cual he aquí los párrafos esenciales: "Las altas

partes contratantes, considerando que para desarrollar la cooperación entre las naciones y para garantizarles la paz y la seguridad importa aceptar determinadas obligaciones de no recurrir a la guerra..., de hacer reinar la justicia y de respetar escrupulosamente todas las obligaciones de los tratados en las mutuas relaciones de los pueblos organizados, adoptan el siguiente pacto, que instituye la Sociedad de Naciones."

Este preámbulo indicaba, no solamente el objeto de la Liga de Naciones, sino también el carácter que debía tener. Podía concebirse la creación de lo que mi sabio colega y amigo L. Larnaude, decano de la Facultad de Derecho de París, en sus bellas conferencias sobre la Liga de Naciones, llama un super-Estado, es decir, un Estado que estaría por encima de los Estados adheridos, que le deberían obediencia, un Estado que se hallaría investido de una fuerza armada destinada a hacer entrar en orden y en razón a los Estados recalcitrantes.

Comprendida así una Liga de Naciones, no había probabilidad alguna de que pudiese ser constituida. En efecto, habría sido la negación completa y directa de la soberanía de los Estados adheridos. Habrían perdido por ello su independencia

soberana, puesto que habrían llegado a ser súbditos de una potencia colocada por encima de ellos. El concepto de la soberanía estaba aún muy vivo en las relaciones internacionales para que ninguno de los partícipes del Tratado de Versalles pudiese aceptar una Sociedad de Naciones comprendida así. Tal como la ha constituido el Tratado de 1919, la Sociedad de Naciones es, sencillamente, una inteligencia, una unión convencional cuyos partícipes acuerdan arreglar en común, por medio de sus representantes, ciertas cuestiones, y adoptar en común las medidas conducentes a impedir la guerra, o al menos, hacerla lo más rara posible, y además, tomar todas las medidas de carácter internacional encaminadas a desarrollar la riqueza económica y la cultura moral de los Estados partícipes.

¿Cuáles son los Estados que han tomado parte en esta asociación? El artículo 1.º los indica de una manera muy precisa, y sus disposiciones están en perfecta armonía con el fin mismo que ha sugerido la constitución de la Liga de Naciones. Son declarados miembros originarios de la Sociedad de Naciones todos los Estados signatarios del Convenio. Por otra parte, se decide que puedan llegar a ser miembros de la Socie-

dad todo Estado, dominio o colonia que se gobierne libremente, bajo esta condición: “Que dé garantías efectivas de su intención sincera de observar sus compromisos internacionales y que acepte el reglamento establecido por la Sociedad en lo que concierne a sus fuerzas y armamentos militares, navales y aéreos.” (Art. 1, §§ 1 y 2.) Disposición capital, que no debemos olvidar en ningún momento.

En el mismo artículo, párrafo 3.º, se declara que todo miembro de la Sociedad puede, mediante aviso con antelación de dos años, retirarse de la Sociedad, pero con la condición de haber cumplido hasta ese momento todas sus obligaciones internacionales, incluso las establecidas por el convenio mismo.

Para asegurar el funcionamiento de la Liga de Naciones han sido creados dos organismos: el Consejo y la Asamblea. (Art. 2.)

El Consejo se compone de representantes de las grandes potencias aliadas y asociadas, es decir, Inglaterra, los Estados Unidos, Francia, Italia y el Japón, y de otros cuatro miembros designados por la Asamblea. En el Consejo, cada Estado tiene un representante y no dispone más que de un voto. (Artículo 4, §§ 1 y 6.)

**La Asamblea de la Liga está constituida**

por representantes de todos los Estados-miembros, nombrados por su Gobierno. Cada Estado-miembro de la Sociedad no puede contar con más de tres representantes en la Asamblea y no dispone jamás sino de un voto. (Art. 3.)

¿Cuál es la respectiva competencia de la Asamblea y del Consejo? El convenio no lo dice claramente; se sirve de una fórmula muy vaga, la misma, además, para el Consejo y la Asamblea. “El Consejo y la Asamblea—dice—entienden en toda cuestión que entre en la esfera de actividad de la Sociedad o afecte a la paz del mundo.” Con esta fórmula, no es de extrañar que hayan surgido numerosas dificultades respecto a la competencia respectiva de los dos organismos. La Asamblea y el Consejo se reúnen cuando las circunstancias lo exigen. El Consejo debe reunirse una vez al año, por lo menos, en el domicilio oficial de la Sociedad, que está en Ginebra, o en cualquier otro lugar. (Art. 3, § 2, y art. 4, § 3.)

### III

La Liga de Naciones es una unión, una asociación que, como toda asociación, implica, naturalmente, cierto número de obliga-

ciones con cargo a los asociados. No se conoce asociación alguna de la que no nazcan aquéllas. Si se quiere instituir un sistema que tenga por objeto reducir al *mínimum* el peligro de que estalle una guerra, un sistema que favorezca el desarrollo de los intereses materiales y de la cultura moral e intelectual de los Estados partícipes, un sistema, en fin, que garantice hasta lo posible la paz y la seguridad de los pueblos, es preciso que éstos asuman determinadas obligaciones. No hay otro medio. ¿Se quiere, sí o no, adoptar medidas para tratar de impedir la reproducción de una catástrofe como la que ha estallado en el mundo en 1914? ¿Se quiere, sí o no, evitar que una potencia de presa se arroje de nuevo sobre sus vecinos para destruir sus riquezas morales y materiales y apoderarse de su territorio? Para alcanzar este fin no hay otro medio que éste: es preciso que las naciones que crean que existe un derecho y una regla moral, aun para las naciones, acepten determinados deberes y compromisos. Son estas obligaciones, por lo demás, muy ligeras, en mi sentir demasiado ligeras, las dictadas por los artículos 10, 12, 13, 15, 16 y 17 del Tratado de Versalles. Artículos que han sido tan criticados, muchas veces sin haber sido leídos. Detengámonos en su examen algunos momentos.

Examinemos desde luego en el famoso artículo 10: "Los miembros de la Sociedad se comprometen a respetar y a defender contra toda agresión exterior la integridad territorial y la independencia política actual de todos los miembros de la Sociedad. En caso de agresión, de amenaza o de peligro de agresión, el Consejo establece los medios de asegurar la ejecución de esta obligación." El artículo 12, § 1: "Todos los miembros de la Sociedad convienen en que, si surge entre ellos una desavenencia capaz de arrastrar a una ruptura, la someterán, ya al procedimiento de arbitraje, ya al examen del Consejo. Convienen además en que en ningún caso deben recurrir a la guerra antes de que expire un plazo de tres meses después del fallo de los árbitros o del informe del Consejo."

El artículo 13, § 1: "Los miembros de la Sociedad convienen en que, si surge entre ellos una desavenencia susceptible, a su juicio, de una solución arbitral, y si esta desavenencia no puede solucionarse de modo satisfactorio por la vía diplomática, será sometida la cuestión, íntegramente, al arbitraje." El artículo 15, § 1: "Si surge entre los miembros de la Sociedad una desavenencia capaz de arrastrar a una ruptura, y si esta desavenencia no es sometida al arbi-

traje previsto en el artículo 13, los miembros de la Sociedad convienen en llevarla ante el Consejo.” El artículo 16, § 1: “Si un miembro de la Sociedad recurre a la guerra en contra de las obligaciones comprendidas en los artículos 12, 13 o 15, es considerado *ipso facto* como si hubiese cometido un acto de guerra contra todos los demás miembros de la Sociedad. Estos se comprometen a romper inmediatamente con él todas las relaciones comerciales o financieras, a prohibir toda conexión entre sus nacionales y los del Estado convicto de ruptura de pacto...” Y, finalmente, el artículo 17, § 1: “En caso de desavenencia entre dos Estados, de los que solamente uno es miembro de la Sociedad, o bien ninguno de los dos, el Estado o los Estados extraños a la Sociedad son invitados a someterse a las obligaciones que se imponen a sus miembros, a los fines del ajuste de desavenencia en las condiciones estimadas justas por el Consejo...”

Tales son las únicas obligaciones impuestas a los Estados adheridos a la Liga de Naciones. Es indiscutible que están reducidas al *mínimum*. En mi opinión, si de algo puede criticárselas es de que eran demasiado reducidas, tan reducidas que muy justamente puede preguntarse si su naturaleza

permite a la Sociedad de Naciones alcanzar el fin de alta moralidad internacional con cuyo objeto ha sido constituida, si verdaderamente se puede hallar en esas obligaciones las bases de un derecho internacional.

Y sin embargo, aun reducidas así al minimum las obligaciones de los Estados adheridos al pacto de Versalles, pugna abiertamente con el principio, siempre invocado, de la soberanía del Estado. El Senado americano ha declarado solemnemente que no podía ratificar semejantes disposiciones porque atentaban directamente a la soberanía de la Unión, y que especialmente y sobre todo el artículo 10, era atentatorio a la soberanía de los Estados de una manera general, y que, particularmente, estaba en absoluta contradicción con la Constitución americana, ya que si América aceptaba este artículo, podía ser arrastrada a una guerra sin el consentimiento del Congreso.

No quiero discutir este punto, y acepto tal cual se expusieron las razones invocadas por el Senado americano para abstenerse de ratificar el Tratado de Versalles, particularmente el pacto de la Sociedad de Naciones. Me limito a hacer dos observaciones sobre ello.

Desde luego, la actitud de América de-

muestra hasta la evidencia la verdad de la idea que defiende, a saber: que en tanto que sea mantenida intacta la noción de soberanía, habrá la imposibilidad de fundar el derecho internacional y edificar un sistema jurídico propio para impedir la guerra. Y, no obstante, es preciso que exista un derecho internacional; es necesario hacer cuanto humanamente sea posible en evitación de que estallen nuevas guerras. Hemos visto que los teóricos eran impotentes para dar un fundamento sólido al derecho internacional; los hombres políticos y los diplomáticos lo son también, porque sus esfuerzos vienen ahora y han venido siempre a estrellarse contra el obstáculo nacido de esta idea persistente y estorbadora de soberanía.

La segunda observación que deseo hacer es del mismo orden. La objeción formulada en el Senado americano contra la Sociedad de Naciones, y especialmente contra el artículo 10 del pacto, puede ser hecha contra todo acuerdo internacional, de cualquier orden, de cualquier naturaleza que sea. No hay, no puede haber acuerdo internacional que no venga a limitar más o menos la soberanía de los Estados partícipes. Citaré, como ejemplo, un acuerdo a cuyas obligaciones, en la hora presente, ningún Estado

piensa sustraerse: el Convenio de la Unión Postal Universal, que fija la tarifa de transporte internacional de las cartas y que impone a cada uno de los Estados signatarios toda una serie de obligaciones. Es evidente que semejante acuerdo viene a limitar la soberanía de los Estados contratantes, puesto que cada uno de ellos está obligado a expedir, recibir y distribuir la correspondencia en las condiciones determinadas por el Convenio, es decir, de otro modo que por su propia voluntad, en condiciones que no pueden ser modificadas por un acto unilateral de su voluntad.

Es preciso decirlo claramente. Si los artículos 10 y 12 crean, especialmente, obligaciones contrarias a la soberanía de los Estados; si por esta razón un Estado que quiere conservar intacta su soberanía no puede aceptarlas, no existe derecho internacional, no puede haber derecho internacional, o, al menos, sólo puede haberlo al modo alemán, es decir un derecho internacional que no liga a los Estados sino porque éstos lo deseen, y al cual pueden sustraerse cuando les parece bien, "porque, según escribe Jellinek, el derecho internacional se ha hecho para los Estados, y no los Estados para el derecho internacional."

## IV

A pesar de la abstención de los Estados Unidos, el Consejo de la Sociedad de Naciones se ha reunido ya varias veces y la Asamblea ha tenido sus primeras sesiones en Ginebra, durante el mes de noviembre de 1920. Se encontró frente a cuestiones de capital importancia, previstas, además, expresamente por el pacto de Versalles, tales como la creación de un tribunal de justicia internacional y la limitación de los armamentos. El artículo 14 del pacto dice, en efecto: “El Consejo está encargado de preparar un proyecto de tribunal permanente de justicia internacional y de someterlo al estudio y resolución de los miembros de la Sociedad...” Y el artículo 8, §§ 1 y 2: “Los miembros de la Sociedad reconocen que el mantenimiento de la paz exige la reducción de los armamentos nacionales al *mínimum*, compatible con la seguridad nacional y con la ejecución de las obligaciones internacionales impuestas por una acción común. El Consejo, teniendo en cuenta la situación geográfica y las condiciones especiales de cada Estado, preparará los planes de esta reducción después de su examen y de la decisión de los diversos gobiernos.

Veamos qué ha hecho la Asamblea de Ginebra. El 13 de diciembre de 1920, tras largos debates, adoptaba el plan de establecer un tribunal permanente de justicia internacional con residencia en La Haya, el cual se compondría de once miembros elegidos por la Liga. Pero la Asamblea de Ginebra decidía al propio tiempo que este tribunal no tendría el carácter de jurisdicción obligatoria, es decir, que los Estados en desavenencia no estarían obligados a someterse a él. Las discusiones han girado principalmente sobre este punto. Las pequeñas potencias pretendían que el tribunal de justicia internacional tuviese el carácter de jurisdicción obligatoria. Las grandes potencias: Francia, Inglaterra, Italia, el Japón, se oponían a ello, y siempre por la misma razón, porque el carácter de jurisdicción obligatoria sería un atentado a la soberanía del Estado. A su instancia, la Asamblea ha rechazado el carácter obligatorio de la jurisdicción internacional, lo que provocó la elocuente protesta de un delegado belga, M. Lafontaine. “Desearía — exclamó — tener la elocuencia de un Demóstenes y de un Mirabeau. Si no me escucháis, escuchad el grito de la humanidad; escuchad las voces de las madres y de las viudas, cuyas lágrimas, por cuanto han perdido, ruedan sobre nos-

otros como las olas del mar. Escuchad a la humanidad, que ya está harta de vuestros intereses vitales y de vuestra soberanía nacional y que desea la paz.”

En lo que respecta a la reducción de armamentos, en realidad no se ha dado un paso, habiéndose limitado la Asamblea a votar, en 14 de diciembre, después de vivas discusiones, una moción por la cual invita al Consejo de la Liga a que recomiende a las naciones partícipes que decidan que los presupuestos de gastos con destino a armamentos no excederán en 1922 y 1923 de la cifra fijada para 1921. Ni aun esta fórmula, atenuada hasta lo posible, logró reunir la unanimidad. Siete potencias votaron en contra, a saber: el Brasil, Chile, Francia, Grecia, Holanda, Rumania y el Uruguay. Debo decir que M. León Bourgeois, al declarar que los delegados franceses no votarían la moción, no ha invocado el principio de la soberanía, sino únicamente la situación creada a Francia en Europa y en el próximo Oriente. “Francia—ha dicho—ha asumido una gran responsabilidad para asegurar la ejecución del Tratado de Versalles. Ha echado sobre sí una carga mucho más pesada que la de cualquier otra nación. Nadie podrá decir que las condiciones en que actualmente se hallan Europa y el próximo

Oriente sean tales que permitan el desarrollo a Francia.”

## V

Habría mucho que decir aún respecto a la soberanía internacional, al Tratado de Versalles y a la Liga de Naciones. Pero me detengo, porque si fuese más lejos, me vería llevado necesariamente a hablar de cuestiones puramente políticas y no quiero salir del dominio propio del derecho y de la sociología. Las conclusiones de esta lección y de la anterior aparecen, por lo demás, evidentes.

En las relaciones internacionales, el concepto de la soberanía de los Estados es aún preponderante, y en tanto que conserve su fuerza será imposible dar un fundamento sólido al derecho internacional, hacerlo verdaderamente obligatorio para los Estados e instaurar un sistema capaz de impedir y evitar la guerra. La Liga de Naciones no podrá seguramente alcanzar su objeto más que si llega, no a destruir, sin duda—temo que aún por mucho tiempo esto será imposible—, pero al menos hacer pasar a segundo término este concepto absorbente de soberanía y a poner en primer lugar, no ya la noción del derecho soberano, sino la del deber que im-

pone a los gobernantes y a los pueblos no turbar la paz y respetar la autonomía nacional y territorial de las demás naciones.

No desesperemos del porvenir. Han sido precisos grandes esfuerzos para fundar el derecho público interno, para limitar con obligaciones verdaderamente jurídicas y positivas los poderes del Estado sobre el de los individuos. No se está lejos de haberlo conseguido. Llegará también, tarde o temprano, un momento en que se sabrá fundar sólidamente un derecho internacional público. Lo cual me lleva naturalmente a hablar de la soberanía en el interior. Este será el objeto de las próximas lecciones.