EL USO DE LA FUERZA, LA SOCIEDAD DE NACIONES Y EL PACTO BRIAND-KELLOGG

Romualdo Bermejo
Universidad de León

Introducción

Desde los inicios de la civilización, la guerra ha tenido siempre sus apologistas y sus detractores, pero siempre ha estado presente en la sociedad internacional. Desde la civilización griega, el fenómeno bélico ha ocupado a filósofos, historiadores o analistas de las relaciones internacionales sin que ni unos ni otros hayan podido erradicar esta plaga que azota a la sociedad humana.[1] Esta realidad ha influido de tal manera en la sociedad internacional que, hasta la llegada del siglo XX, el Derecho internacional no ha conseguido limitar considerablemente la capacidad de los Estados de recurrir a la guerra, siendo éstos los que apreciaban libremente los criterios jurídicos y políticos que les llevaban al desencadenamiento de una guerra. Este atributo de poder recurrir a la guerra era, desde el punto de vista jurídico, una función natural del Estado y una prerrogativa de su soberanía, sin desdeñar por supuesto la función de autoprotección (self-help) en la que los Estados se basaban para fundar sus reivindicaciones.[2] El *ius ad bellum* constituía pues uno de los fundamentos de las relaciones internacionales. Paul Fauchille ha señalado muy acertadamente esta competencia de hacer la guerra cuando declara:

> Il y a pour les États, personnes naturelles et nécessaires, un seul droit primordial, un seul droit fondamental : le droit à l'existence... du droit à l'existence découlent le droit de conservation et celui de liberté. Le droit de conservation engendre à son tour le droit de perfectibilité, de défense, de sûreté.[3]

---

1 A este respecto, *vid.* MUSHKAT, R., «Is War Ever Jutifiable? A Comparative Survey», *Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Journal*, 1987, pp. 227-233.

2 A este respecto, *vid.* OPPENHEIM, L. y LAUTERPACHT, H., *Internacional Law. A Treatise*, Londres, 1944, vol. II, pp. 144-145.

3 *Traité de droit international public*, París, Rousseau, 1921, n.º 241, p. 408.

Así, en todo el período del denominado Derecho internacional clásico, la guerra era considerada por los Estados como un medio para la solución de sus controversias y constituía un mecanismo de sanción en un orden jurídico desprovisto de un sistema de coerción. El Derecho internacional de la época sólo imponía en este aspecto dos límites: por una parte, el Estado que decidía recurrir a la guerra debía manifestar su intención efectuando la pertinente *declaración de guerra*, lo que suponía para las partes en el conflicto la aplicación de las normas del Derecho internacional en tiempo de guerra; por otra parte, incapaz de limitar el recurso a la guerra, el Derecho internacional va a imponer a los contendientes el que, una vez declarada la guerra, éstos tengan que desarrollar las hostilidades respetando las leyes y costumbres de la guerra (*ius in bello*).[4]

Los inicios del siglo XX, y a causa de una utilización abusiva de las represalias armadas, iban a favorecer una primera reacción contra este uso discrecional de la guerra por los Estados. Fue así como se llegó a la segunda Convención de La Haya sobre «limitación del empleo de la fuerza para el cobro de las deudas contractuales» del 18 de octubre de 1907, llamada también Convención *Drago-Porter,*[5] cuyo artículo I disponía que las potencias contratantes no recurrirían a la fuerza para el cobro de las deudas contractuales reclamadas a un gobierno y contraídas por sus nacionales. El ámbito de aplicación de esta Convención era pues bastante limitado, ya que comprendía únicamente la deuda privada y no la pública. Además, el mismo artículo I, en su párrafo 2, indicaba que la limi-

---

4 GUTIÉRREZ ESPADA, C., *El uso de la fuerza y el Derecho internacional después de la descolonización*, Cuadernos de la Cátedra S.J. Brown, Universidad de Valladolid, 1988, p. 11.

5 Para el texto, *vid. AJIL*, 1908, Suppl. p. 81. La elaboración de esta Convención tuvo su origen en las operaciones de represalias (bloqueo marítimo y bombardeo de los puertos) efectuadas por Alemania, Italia y el Reino Unido en 1902 en contra de Venezuela, país que, confrontado a una grave crisis financiera y a causa de una guerra civil, se vio obligado a suspender el pago de sus deudas contraídas con extranjeros. Estos incidentes conmovieron a los otros gobiernos latinoamericanos, muchos de ellos enfrentados a las mismas dificultades, y a los Estados Unidos, que consideraban toda intervención europea en el continente americano como contraria a la doctrina Monroe. En esta ocasión, Drago, Ministro argentino de Asuntos Exteriores, formuló la doctrina que lleva su nombre y que proscribe el empleo de la fuerza para el cobro de las deudas contractuales. Los Estados Unidos aprovecharon esta oportunidad para hacer de esta doctrina una regla de derecho convencional y la presentaron en la Conferencia. Porter, plenipotenciario de los Estados Unidos, apoyó con éxito la doctrina Drago, y propuso el artículo 1 de la Convención que prohíbe precisamente el empleo de la fuerza para el cobro de las deudas contractuales. Hay que destacar, sin embargo, que el principio expuesto en la segunda Convención de La Haya se aleja en algunos aspectos de la doctrina Drago. Sobre esta doctrina, *vid.* MOULIN, H.A., «La doctrina Drago», *RGDIP*, 1907, pp. 417-472.

tación del recurso a la fuerza no tendría lugar si el Estado deudor rechazaba un arbitraje, dejaba sin respuesta una oferta de arbitraje, hacía imposible la constitución del tribunal arbitral o no se conformaba con la sentencia arbitral. Así pues, aunque esta Convención dejaba prácticamente intacto el poder discrecional de los Estados de recurrir a la fuerza armada, constituye sin embargo un paso importante como punto de partida en el largo camino hacia la prohibición del uso de la fuerza, apelando al mismo tiempo a los Estados a emplear todos sus esfuerzos para asegurar el arreglo pacífico de las controversias internacionales.

En este mismo orden de ideas, conviene señalar los denominados Tratados Bryan, nombre del Ministro de Asuntos Exteriores de los Estados Unidos, concluidos entre 1913-1914. Estos tratados, concluidos por los Estados Unidos con diversos países, preveían que toda controversia entre las Partes contratantes debía ser sometida a una Comisión de investigación. El informe de la Comisión no era vinculante para las partes, pero éstas estaban obligadas a abstenerse de todo recurso a la fuerza durante el período de investigación de la Comisión que era de doce meses. En caso de fracaso del arreglo pacífico de la controversia, la guerra no estaba prohibida, pero el hecho de intentar arreglar el conflicto de una forma amistosa reducía considerablemente el recurso a las armas.[6] Como ha señalado Waldock, a pesar de estas limitaciones, el recurso a la guerra, el uso más absoluto de la fuerza, no estaba reglamentado por el Derecho internacional.[7]

Uso de la fuerza y el Pacto de la Sociedad de las Naciones

Con la Primera Guerra Mundial, las técnicas de la guerra cambian considerablemente. El progreso técnico hace que no existan prácticamente límites a los medios de destrucción que ponen en peligro el sistema mundial. La guerra adquirió proporciones inusitadas, tanto en lo referente al número de víctimas, como en lo concerniente a la cuantía de los daños materiales, apareciendo nuevas armas excesivamente mortíferas como aviones, tanques, submarinos y gases asfixiantes. La guerra no es en este contexto una guerra entre ejércitos, sino que se convierte en una guerra total entre las diversas naciones, lo que prolonga evidentemente el conflicto. El excesivo agotamiento que imponía la guerra determinó la aparición en el frente de motines de grupos de soldados que se negaban a continuar

---

6 Sobre estos tratados, *vid.* BROWNLIE, I., *International Law and the use of Force by States*, Oxford, Clarendon Press, 1963, pp. 23 y 56.

7 WALDOCK, C.H.M., «The Regulation of the Use of Force by Individual States in internacional Law», *RCADI*, 1952-II, p. 457.

el combate, resurgiendo así una cierta dosis de pacifismo. La Revolución socialista de octubre de 1917, cuyo primer acto fue la promulgación del *Derecho de paz*, jugó a este nivel un papel importante. Estos acontecimientos forzosamente tenían que influir sobre el futuro de la sociedad internacional y surgió la idea de crear una organización internacional. El nuevo sistema de relaciones internacionales que iba a nacer al final de la guerra encontró un acérrimo defensor y propulsor en la persona del Presidente norteamericano Woodrow Wilson, quien en los catorce puntos que formuló en su mensaje al Congreso de los Estados Unidos, el 8 de enero de 1918, preveía entre otras cosas la creación de una Sociedad de las Naciones con el objetivo esencial de garantizar la integridad territorial y la independencia política de todos los Estados.[8]

La Organización de la Sociedad de las Naciones representó el primer intento en la historia de la humanidad de establecer una organización política dotada de órganos permanentes con carácter universal.[9] La Sociedad de las Naciones constituía, pues, el alba de una nueva era.[10] Estas circunstancias parecían hacer prever que los Estados abandonarían el derecho a la guerra. Sin embargo, esto no sucedió así, ya que no aceptaron una solución tan drástica. En efecto, a pesar de que el Presidente Wilson propuso un proyecto prohibiendo el recurso a la fuerza armada en cualquier circunstancia, salvo en caso de legítima defensa, tal idea era en esta época totalmente revolucionaria, y el británico Lord Robert Cecil llegó a declarar que tal proposición era irrealizable. Conviene señalar que la proposición wilsoniana no se encontró únicamente con la oposición británica, sino que la mayoría de los hombres políticos de la época sólo creían en la fuerza armada de los Estados y no acababan de comprender el alcance real que podía tener la Sociedad de las Naciones. El sistema de seguridad internacional que finalmente se recogió en el Pacto representa un pobre compromiso entre las

---

8 DUPUIS, C., «Les antécédents de la Société des Nations», *RCADI*, 1937-II, pp. 1-109; y MUNCH, P., *Les origines et l'oeuvre de la Société des Nations*, Copenhague, 1923, vol. I. Sobre esta Organización, ver también RODRÍGUEZ CARRIÓN, A., *Uso de la fuerza por los Estados. Interacción entre política y derecho: algunos problemas*. Prólogo de Juan A. Carrillo Salcedo, Málaga, Organización sindical, 1974, pp. 322-48.

9 A este respecto, VECCHIO (DEL), G., «La Société des Nations au point de vue de las philosophie du droit international», *RCADI*, 1931-IV, pp. 541-649.

10 GASCÓN Y MARÍN, J., «Les transformations du droit administratif international», *RCADI*, 1930-IV, p. 58. Para un estudio sobre esta organización, cfr. RAPPARD, W.E., «Vues rétrospectives sur la Société des Nations», *RCADI*, 1947-II, pp. 111-225; y WALTERS, F.P., *Historia de la Sociedad de Naciones*. Traducido por Federico Fernández de Castillejo, Madrid, Tecnos, 1971.

dos tendencias, que se alejó de las ideas formuladas durante la Guerra por los diferentes grupos interesados.

En efecto, en el Pacto de la Sociedad de las Naciones[11] los Estados únicamente aceptaron una relativa amputación de su competencia tradicional del *ius ad bellum*.[12] Sólo ciertas guerras fueron consideradas como ilícitas y las demás continuaron implícitamente siendo lícitas, pues no se encuentra en el Pacto ninguna prohibición formal del derecho de recurrir a la guerra. Entre las primeras cabe citar a la guerra de agresión, regulada en el artículo 10, el cual declara que los Miembros de la Sociedad se comprometen a mantener y a respetar la integridad territorial y la independencia política de todos los Miembros contra cualquier agresión exterior.[13]

---

11 Para el texto, *vid.* CASANOVAS Y LA ROSA, O., *Casos y textos de Derecho internacional público*, Madrid, Tecnos, 4.ª ed. Revisada, 1986, pp. 539-546.

12 En el plano terminológico cabe señalar que una cierta confusión reinó durante el período de la redacción en cuanto a la utilización de los términos «guerra» y «fuerza». Los proyectos del Presidente Wilson utilizaban expresiones como «resort to armed force» o «hostile action short of war», lo que significaba que querían prohibir cualquier recurso a la fuerza armada y no solamente a la guerra. Los proyectos británicos, sin embargo, uno presentado por Phillimore y los otros por Cecil y Smuts, utilizaban únicamente el término «war», dejando evidentemente al lado las otras expresiones. Cuando se decidió amalgamar los diversos proyectos, se retuvo la terminología americana. Así, pues, el proyecto común, fechado el 4 de febrero de 1919, retenía la expresión «armed force». Sin embargo, el Comité de redacción sustituyó esta expresión por una fórmula más restrictiva y ambigua «act of war» («the hill in no case resort to any act of war») y esto se convirtió en el Pacto en «resort to war» que es todavía más restrictiva que la del Comité de redacción. Sobre esta cuestión, cfr. MILLER, D.H., *The Drafting of the Covenant*, Nueva York, 1928, vol. I, pp. 68, 213 y ss. *Vid.* igualmente BROWNLIE, I., *International Law and the Use of the Force by States*, *op. cit.*, pp. 59-60.

Hay que resaltar que la Sociedad de las Naciones se encontraría a causa de esta cuestión en una situación difícil durante el ataque de Japón a Manchuria en 1931, no considerándose que había guerra porque no se había precedido de una declaración formal.

13 El artículo 10 reza así: «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». Esta disposición dio lugar a una controversia doctrinal: para unos, era obvio que esta disposición imponía a los Miembros una auténtica obligación jurídica, dejando claro que la guerra de agresión estaba expresamente prohibida por el Pacto (cfr. FOMARNICKI, W., «La définition de l'agresseur dans le droit internacional moderne», *RCADI*, 1949-II, p. 22); para otros, considerar sin embargo que esta disposición proporcionaba una cierta garantía de seguridad contra una invasión era una utopía, ya que la guerra estaba permitida en ciertas circunstancias. Como ha señalado David Hunter Milller, «... the very general notion that Article 10 of the Covenant is a guarantee against invasión is entirely

En las otras hipótesis de ilicitud, se intentó establecer un vínculo entre la prohibición del recurso a la guerra y la obligación de arreglo pacífico de las controversias internacionales, siendo la guerra ilícita sólo temporalmente: tal es el caso de la guerra emprendida antes de que la controversia fuera sometida a un procedimiento de arbitraje, jurisdiccional o al examen del Consejo;[14] toda guerra dirigida contra un Estado que acatase la decisión arbitral o jurisdiccional,[15] y toda guerra que se emprendiese contra un Estado que respetara las recomendaciones del informe unánime del Consejo.[16]

En cuanto a las guerras lícitas, éstas se descubren haciendo una interpretación *a contrario*, siendo pues consideradas como graves fisuras del Pacto. En este contexto, la guerra era lícita cuando las Partes en conflicto se negasen a someterse a las recomendaciones del Consejo, cuando el informe del Consejo no hubiera obtenido la unanimidad de sus miembros, y cuando la controversia versara sobre una cuestión perteneciente a la competencia exclusiva de los Estados.[17] En todos estos casos, la guerra era lícita después de una moratoria,[18] es decir, si se desencadenaba después de un plazo de tres meses desde la fecha del Informe

---

erroneous... it has been very frequently pointed out by careful students of the Covenant that its provision do not go so far as to inhibit war in every case. Legally speaking, war in certain circumstances is permissible under the Covenant (Article 15, paragraph 7); and with a permissible war there could of course be a permissible invasion». *The Drafting of the Covenant*, *op.cit.*, vol. I, p. 170.

14 Artículo 12, párrafo 1.

15 Artículo 13, párrafo 4.

16 Artículo 15, párrafo 6. Sobre estos aspectos, RODRÍGUEZ CARRIÓN, A., *Uso de la fuerza por los Estados. Interacción entre política y derecho: algunos problemas*, *cit.,* pp. 34-35.

17 Sobre la competencia exclusiva de los Estados, cfr. El artículo 15, párrafo 8, que declara: «Si alguna de las partes pretendiese, y el Consejo lo reconociese así, que la controversia versa sobre una cuestión que el Derecho internacional deja a la competencia exclusiva de esta Parte, el Consejo lo hará constar en un informe, pero sin recomendar ninguna solución». Para un estudio sobre la cuestión de la soberanía de los Estados y la Sociedad de las Naciones, ANDRASSY, J., «La souveraineté et la Société des Nations», *RCADI*, 1937-III, pp. 637-762.

El asunto de las Islas Aaland fue el primer caso que se llevó delante del Consejo por Finlandia y Suecia en 1920, para dirimir la cuestión de la soberanía sobre dichas islas. Finlandia invocó esta disposición, considerando que el derecho de un Estado a disponer de su territorio formaba parte de la competencia exclusiva del Estado.

18 Como ha señalado David Hunter Miller respecto a esta moratoria, «... there is first a Covenant for delay, that is, a Covenant against war during arbitration or inquiry and for three months thereafter... Then follows an absolute Covenant against war where there is compliance with an arbitral award, and an absolute Covenant against war where there is compliance with a Council recommendation», *The Drafting of Covenant*, *cit.*, vol. I, p. 326.

del Consejo o de la sentencia arbitral o judicial respectivamente. Al Estado que violaba esta moratoria recurriendo a la guerra, se le aplicaban las sanciones previstas por el Pacto. Conviene señalar que el Pacto guarda el mutismo más absoluto en relación con la legítima defensa, aunque esto no quiere decir que los Estados Miembros no estuvieran convencidos de su existencia en el ámbito del Derecho internacional de la época, ya que la aplicación de las sanciones previstas por el Pacto presuponía que el Estado que fuera víctima de una agresión se defendiera.[19]

El mismo mutismo guarda el Pacto en relación con las represalias armadas, lo que ha dado lugar a grandes controversias en la doctrina respecto a la prohibición o no por el Pacto de las represalias armadas. Esta cuestión resurgiría con una cierta virulencia en el caso de Corfú (1923), a causa del incidente provocado por el asesinato en territorio griego del General italiano Tellini y de sus adjuntos, que formaban parte de la Comisión encargada de delimitar las fronteras de la zona entre Grecia y Albania. Seis días más tarde, el Gobierno italiano exigió del Gobierno griego los actos siguientes: presentar excusas oficiales en la Embajada italiana en Atenas; efectuar un servicio religioso por el difunto al que asistirían todos los miembros del Gobierno griego; la flota griega realizaría un saludo de honor a la bandera italiana; homenaje militar para las víctimas; establecimiento de una comisión de investigación sobre el incidente en presencia del agregado militar italiano; y el pago en cinco días de una indemnización de cincuenta millones de liras. El Gobierno griego aceptó todo, salvo estas dos últimas exigencias, lo que suscitó inmediatamente unas acciones de fuerza de Italia, bombardeando temporalmente el puerto y la ciudad griega de Corfú.[20] Del asunto se ocupó un Comité de Juristas nombrado por la Sociedad de las Naciones[21] que tuvo que responder a una serie de cuestiones, una de las cuales estaba formulada de la forma siguiente:

---

19 CALOGEROPOULOS-STRATIS, S., *Le recours à la force dans la société internationale*, París-Lausana, LGOJ, p. 45. Ver igualmente, WALDOCK, C.H.M., «The Regulation of the Use of Force by Individual States in International Law», *RCADI*, 1952-II, pp. 476-477.

20 Para más detalles sobre este asunto, cfr. COLBERT, E., *Retaliation in Internacional Law*. Tesis de Columbia, Nueva Cork, 1948, pp. 81 y ss.; GREEN, L.C., «Armed Conflict, War and Self-defence», *Archiv des Völkerrechts*, 1956-1957, pp. 409-410; y sobre todo WALTERS, F.P., *Historia de la Sociedad de las Naciones*, *cit*., pp. 244-255.

21 Este Comité estaba compuesto por ocho miembros, cuyos nombres son desconocidos salvo el del Profesor Charles de Visscher. El Comité se reunió en Ginebra del 18 al 24 de enero de 1924.

> Les mesures de coercition qui ne se veulent pas des actes de guerre sont-elles compatibles avec les dispositions des articles 12 et 15 du Pacte quand elles sont prises par un membre de la SDN contre un autre membre de la Société, sans recours aux procédures prévues par cet article?

La respuesta del Comité no fue muy compleja, ya que se limitó a señalar que serían o no compatibles con el Pacto dependiendo de las circunstancias de cada caso.[22]

Esta evasiva respuesta sería criticada por el mismo Profesor Charles de Visscher desde dos puntos de vista: como incompleta e inexacta. Es incompleta, decía, porque:

> si elle suggère le principe d'une distinction, elle omet totalement d'en indiquer le fondement et ainsi de préciser les mesures qui doivent être tenues pour inconciliables avec les obligations du Pacte.

Además, es inexacta porque:

> la légitimité des représailles armées dans l'esprit du Pacte est... une question de principe et non une question d'espèce... Le Pacte a condamné de façon absolue et a priori le recours à des mesures de cette nature.[23]

Esto ha hecho decir entre nosotros al Profesor Cesáreo Gutiérrez Espada que la prohibición de las represalias armadas por el Pacto es al menos dudosa,[24] afirmación que compartimos plenamente con la mayoría de la doctrina.[25] Como

---

22 El dictamen del Comité decía textualmente: *«Les mesures de coercition qui ne sont pas prises dans le dessein de faire la guerre peuvent être ou n'être pas compatibles avec les dispositions des articles 12 et 15 du Pacte et il appartient au Conseil, lorsque le différend lui a été soumis, de décider, en prenant en considération toutes les circonstances de l'affaire et la nature des représailles adoptées, s'il doit recommander la poursuite ou le retrait de telles mesures».* Cfr. *Journal officiel de la Societé des Nations*, 1924, p. 524.

23 VISSCHER, Ch. de, «L'interprétation du Pacte au lendemain du différend italo-grec», *Revue de droit international et de législation comparée*, 1924, p. 387.

24 *Vid.* de este autor, *El estado de necesidad y el uso de la fuerza en Derecho internacional*. Prólogo de Antonio Remiro Brotons, Madrid, Tecnos, 1987, pp. 128-129, donde cita abundante y pertinente bibliografía: igualmente, *El uso de la fuerza y el Derecho internacional después de la descolonización*, *cit.*, pp. 12-13; PECOURT GARCÍA, E., «*Ius ad bellum, ius contra bellum* y legítima defensa en el Derecho internacional actual», en: *Estudios en honor del Profesor José Corts Grau*, Universidad de Valencia, 1977, p. 138.

25 Esta situación no impidió sin embargo que la institución de las represalias en general, y no sólo de las represalias armadas, fuera objeto de crítica por una determinada doctrina como De la Brière, Politis, etc. Estos autores consideraban ya en su época a las represalias como un instrumento anacrónico de la sociedad internacional. *Vid.* PUEYO LOSA, J., «El derecho a las represalias en tiempo de paz: condiciones de ejercicio», *REDI*, 1988, pp. 10-11.

ha señalado Kelsen, «en el marco del Pacto de la Sociedad de las Naciones, las represalias no estaban prohibidas y la guerra misma sólo estaba prohibida en algunos casos determinados que no afectaban al derecho de recurrir a una guerra de legítima defensa en respuesta a una guerra ilegal».[26]

Este somero análisis del Pacto de la Sociedad de las Naciones nos lleva a la conclusión de que, a falta de poder prohibir la guerra, sus redactores se contentaron con intentar evitar su desencadenamiento. La Sociedad de las Naciones quiso asentar la paz en el mundo creando una cierta organización de las relaciones internacionales. Sin embargo fracasaría en su empeño, arrastrando a una catástrofe cuyas consecuencias padecemos todavía.

Intentos para mejorar el Pacto

El sistema elaborado por el Pacto de la Sociedad de las Naciones era, por supuesto, bastante defectuoso,[27] pero hubiera podido mejorarse si los Miembros lo hubieran aplicado de buena fe.[28] En la primera década de su existencia,[29] la Sociedad de las Naciones se ocupó con relativa frecuencia del *ius belli* y se puede incluso afirmar que esta cuestión estaba siempre en el centro de las preocupaciones de la Organización. Pero al mismo tiempo, se iba a desarrollar una política incoherente y contradictoria: por una parte, ciertos Estados intentarían debilitar el Pacto; por otra, cuando estos Estados se encontraban frente a algún problema de seguridad, como por ejemplo la reducción y la limitación de armamentos previstas en el artículo 8,[30] reclamarían garantías suplementarias. Ade-

---

26 *Vid.* KELSEN, H., *Principles of Internacional Law*, Nueva York, 2.ª ed. Revisada por R. Tucker, 1966, p. 61. Calogeropoulos-Stratis habla también de la legitimidad de las represalias en el pacto de la Sociedad de las Naciones. De este autor, cfr. *Le recours à la force dans la societé internationale*, *cit*., p. 72.

27 Conviene señalar que el Pacto nació al fin y al cabo como un marco de seguridad europeo, ya que los Estados Unidos no ratificaron los tratados de paz y no se adhirieron nunca a la Organización de Ginebra. En cuanto a la Unión Soviética, quedó al margen de la Organización durante mucho tiempo y sólo se adhirió en 1934.

28 *Vid.* artículo 26 del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 23 de mayo de 1969.

29 Para un estudio sobre la evolución del Pacto en esta década, *vid.* RAAFAT, W., *Le problème de la sécurité internationale*, París, 1930, y SCHUECKING, W., «Le développement du Pacte de la Société des Nations», *RCADI*, 1927-V, pp. 349-458.

30 A este respecto, *vid.* BROUCKÈRE, L. de, «Les travaux de la Société des Nations en matière de désarmement», *RCADI*, 1928-V, pp. 365-449.

más, el artículo 10 no fue utilizado como un marco de acción por el Consejo,[31] aparte de que estructuralmente había en el Pacto una grave laguna, dado que la precitada disposición no estaba vinculada con los artículos 11-16 del Pacto. A estos inconvenientes, se debe añadir que el artículo 10 revestía implícitamente una cierta ambigüedad, especialmente en todo lo relacionado con los poderes del Consejo. Esto hizo precisamente que los Estados Miembros prefirieran utilizar más el artículo 11,[32] cuyos mecanismos estaban más relacionados con el arreglo de las controversias o de las sanciones, que el artículo 10, que continuó figurando como principio general de que la agresión era ilegal.[33]

Es evidente que la postura que adoptó el Pacto en todo lo relativo al recurso a la guerra era imprecisa,[34] lo mismo que lo eran los procedimientos establecidos para dirimir los conflictos internacionales. La prohibición absoluta de la guerra no podía hacerse de un día para otro o de la noche a la mañana, sino que era preciso pasar por un período intermedio. No era fácil pasar de la anarquía en todo lo relativo a la guerra, a una organización completa de la sociedad internacional. En este contexto, una cierta preparación moral se imponía, ya que no hay que olvidar que cualquier regla o institución, para que pueda ser viable, tiene que ser aceptada por los Estados como necesaria para la protección de los intereses de cada uno y de la Comunidad en su conjunto.

---

31 El texto del artículo es el siguiente: «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».

32 El párrafo 1 del artículo 11 establece: «Se declara expresamente que toda guerra o amenaza de guerra, afecte o no directamente a alguno de los Miembros de la Sociedad, interesa a la Sociedad entera, la cual deberá tomar las medidas necesarias para salvaguardar eficazmente la paz de las naciones. En tales casos, el Secretario General convocará inmediatamente el Consejo, a petición de cualquier Miembro de la Sociedad». A este respecto, *vid.* KUNZ, L., «L'article XI du Pacte de la Societé des Nations», *RCADI*, 1932-I, pp. 679-790.

33 Los ataques contra el artículo 10 culminaron en una proposición canadiense tendente pura y simplemente a suprimirlo. Aunque esta proposición no fue aceptada, sí que revelaba sin embargo el estado de desconfianza de algunos países. *vid.* ZOUREK, J., *L'interdiction de l'emploi de la force en droit internacional*, *cit*., pp. 33-34.

34 Para un estudio pormenorizado sobre esta cuestión, *vid.* BARANDON, P., *Le système juridique de la Société des Nations pour la prévention de la guerre*. Traducido del alemán por Labarthe, París, 1933.

Fue precisamente en el marco de estas preocupaciones en el que se elaboró el proyecto de *Tratado de Asistencia Mutua de Lord Robert Cecil*,[35] cuyo artículo primero consideraba a la guerra de agresión como un crimen internacional. Las Partes se comprometían además a otorgarse ayuda en caso de agresión y el Tratado debía completarse con pactos especiales de garantía para aquellos Estados que por razones geográficas u otras parecían estar particularmente amenazados. La guerra continuaba sin embargo siendo lícita contra aquellos Estados que no respetasen una recomendación unánime del Consejo, una sentencia de la Corte Permanente de Justicia Internacional o una sentencia arbitral, siempre y cuando no se atentara contra la independencia política o contra la integridad territorial. Este proyecto de Tratado fue aceptado sólo por 18 Miembros de la Sociedad de las Naciones y no entró nunca en vigor.

El rechazo por la V Asamblea en 1924 del proyecto de Tratado de Asistencia Mutua llevó a la adopción por unanimidad por la Asamblea precitada del *Protocolo para el arreglo pacífico de las controversias internacionales*, denominado también *Protocolo de Ginebra*, del 2 de octubre de 1924.[36] El Preámbulo de este Protocolo indica que la guerra de agresión constituye una violación de la solidaridad (internacional) y un crimen internacional, mientras que el artículo 2 condena el recurso a la guerra[37] contra los Estados que acepten las obligaciones del Protocolo, exceptuando sin embargo la resistencia contra un acto de agresión[38] o la guerra que se hacía con el acuerdo del Consejo o de la Asamblea.

---

35 Este proyecto de Tratado que la V Asamblea de la Sociedad de las Naciones transmitió a los Gobiernos fue preparado en realidad por una comisión denominada «Comisión temporal Mixta». Para más detalles, *vid.* SIBERT, M., «La question de la garantie... à la quatrième assemblée de la Societé des Nations. Le projet de traité d'assistance mutuelle de septembre 1923», *RGDIP*, 1924, pp. 597-644; *Vid*. Igualmente, RAAFAT, W., *Le problème de la sécurité internationale*, *cit*., pp. 329 y ss.

36 Para un estudio sobre este Protocolo, cfr. BAKER, Ph. N., *The Geneva Protocol*, Londres, 1925; MILLER, D.H., *The Geneva Protocol*, Londres, 1925, 279 p.; y WEHBERG, H., «Le protocolo de Genève», *RCADI*, 1925-I, pp. 1-150.

37 A este respecto, cabe señalar que el representante holandés Limburg propuso prohibir no sólo el «recurso a la guerra», sino también el «recurso a la fuerza», proposición que fue rechazada.

38 El tenor del texto del artículo 2 era el siguiente: «Les États signataires conviennent qu'en aucun cas ils doivent recourir à la guerre, ni entre eux, ni contre tout État qui, le cas échéant, accepterait toutes les obligations ci-après définies; excepté dans le cas de résistance à des actes d'agression ou quand ils agissent en accord avec le Conseil ou l'Assemblée de la Société des Nations selon les dispositions du Pacte et du présent Protocol». Para el texto, cfr. *Journal officiel de la Société des Nations*, Supplément spécial, n.º 21, p. 21. No obstante, como ya veremos más tarde, lo que se tenía en la mente era la legítima defensa.

Además, el artículo 10 establecía criterios formales para determinar al agresor, considerando que éste sería aquel Estado que recurriera a la guerra en violación de las garantías previstas en el Pacto o en el Protocolo. Por otra parte, los artículos 4 a 7 contenían disposiciones bastantes pormenorizadas relativas al arreglo pacífico de las controversias, intentando así colmar las lagunas existentes en el artículo 15 del Pacto de la Sociedad de las Naciones.

La prohibición del recurso a la guerra estaba pues encuadrada en un sistema general de organización, lo que hubiera dado ciertas garantías por la actuación de los órganos internacionales competentes. Sin embargo, el Protocolo de Ginebra no llegó a entrar en vigor a pesar de que 48 Estados habían recomendado su ratificación en la Asamblea, ya que al final sólo 19 Estados lo firmaron. El rechazo categórico del Protocolo por el Gobierno conservador que llegó al poder en Gran Bretaña marcó un cambio decisivo, contribuyendo considerablemente a este resultado.

El fracaso del Protocolo de Ginebra no desanimó a ciertos Estados Miembros a continuar en su lucha. Tal fue el caso de España, cuya delegación propuso en la Sexta Asamblea que se declarara que «la guerra de agresión constituye un crimen internacional». En ese momento, se observó que esta proposición española presentaba problemas, ya que el Pacto autorizaba ciertas guerras. Además, un informe de la Primera Comisión dejó claro que tal afirmación no formaba parte desgraciadamente del Derecho internacional positivo.[39] Así pues, la resolución que adoptó la Asamblea el 25 de septiembre de 1925 cambió la redacción de la proposición española declarando que «la guerra de agresión debe constituir un crimen internacional». Mayor éxito tendría posteriormente una proposición polaca tendente a condenar la guerra de agresión, ya que la Octava Asamblea adoptó por unanimidad el 24 de septiembre de 1927 la *Declaración sobre la guerra de agresión*[40] que establecía los dos principios fundamentales siguientes:

a) toda guerra de agresión es y será prohibida;
b) todos los medios pacíficos deben ser empleados para el arreglo de las controversias internacionales de cualquier naturaleza que sean, que puedan suscitarse en los Estados.

---

39 A este respecto, *vid.* WEHBERG, H., *The Outlawry of War*, Nueva York, 1931, pp. 41-42.

40 Para el texto, *vid. Journal officiel de la Société des Nations*, 1927, Suppl. Spéc, n.º 53, anexo IX.

La Asamblea especificó además que los Estados Miembros de la Sociedad de las Naciones estaban obligados a conformarse a estos principios. Aunque se ha desarrollado una gran controversia relativa al valor jurídico de este instrumento,[41] no hay que olvidar que representa un paso importante en el camino que llevaría al *Pacto Briand-Kellogg*. Como ha señalado acertadamente Hans Wehberg:

> En dépit de son ambigüité et de son obscurité, une chose ressortait clairement de cette Résolution. La huitième Assemblée de la SDN n'aurait pas adopté cette Résolution, si les Membres de la Société n'avaient été convaincus que la réglementation du Pacte, qui interdisait certaines guerres seulement, était déjà dépasseé par l'évolution du droit. Si l'on songe que les mêmes idées s'étaient fait jour déjà lors de la discussion du Traité d'assistance mutuelle et du Protocole de Genève, et lors de la sixième Assemblée de la SDN, l'on doit admettre que le droit de la SDN était déjà en pleine évolution; on était de plus convaincu aussi que les guerres même non interdites par le Pacte de la SDN, ne devaient plus être admises dorénavant.[42]

El movimiento en favor de una prohibición de la guerra iba a continuar el año siguiente en el continente americano, fuera del marco de la Sociedad de las Naciones. En la Sexta Conferencia Panamericana que se desarrolló en La Habana del 16 de enero al 20 de febrero de 1928, a iniciativa de Méjico, la Conferencia adoptó el 18 de febrero una resolución que se basaba en los dos principios siguientes:

a) toda agresión es considerada como ilegal y por consiguiente prohibida;
b) los Estados americanos deberán emplear todos los medios pacíficos para arreglar los conflictos que surjan entre ellos.

Hay que resaltar que el cuarto considerando del preámbulo de esta resolución declara que «la guerra de agresión constituye un crimen contra la humanidad».

En esta misma Conferencia, después de un intercambio de opiniones entre las delegaciones chilena, peruana y estadounidense, se adoptó también otra

---

41 Cabe señalar a este respecto que la propia delegación polaca consideró que solamente se trataba de un instrumento que tenía un valor moral. Esta opinión ha sido compartida por otros autores. *Vid*. a este respecto, los autores citados por BROWNLIE, I., *International Law and the use of Force by States*, *cit.*, p. 72. Para otros, sin embargo, la Declaración se desmarcaba claramente de la postura adoptada hasta entonces por el Derecho internacional, teniendo pues ciertas consecuencias jurídicas. *Ibid*. Véase igualmente CALOGEROPOULOS-STRATIS, S., *Le recours à la force dans la société internationale*, *cit*., p. 49.

42 *Vid*. WEHBERG, H., «L'interdiction du recours à la force. Le principe et les problèmes qui se posent», *RCADI*, 1951, p. 41.

resolución proponiendo que las repúblicas americanas se reunieran en el espacio de un año, en una conferencia especial con el fin de elaborar un tratado sobre el arbitraje. Si se compara esta resolución con la precedente se nota una diferencia esencial, dado que la expresión «guerra de agresión» se ha sustituido pura y simplemente por el término más general de «guerra», advertencia que sería realizada igualmente durante las negociaciones del Pacto *Briand-Kellogg*.[43]

Hacia la renuncia a la guerra fuera del marco de la Sociedad de las Naciones: de los acuerdos de Locarno al Pacto Briand-Kellogg

Los intentos llevados a cabo en el seno de la Sociedad de las Naciones con el fin de establecer una prohibición general de la guerra no dieron resultado, y las fisuras del Pacto no sólo no se rellenaron, sino que parece que iban ampliándose. Evidentemente, la estructura institucional de la Sociedad de las Naciones no era por supuesto la más adecuada para alcanzar este objetivo. En estas circunstancias, no es extraño, pues, que algunos Estados intentaran mayor suerte fuera del marco previsto por esta Organización. El primer paso dado a este respecto fue los Acuerdos de Locarno concluidos en 1925,[44] cuyo instrumento esencial lo constituyó el Tratado de garantía mutua, llamado también Pacto *Renano*, concluido el 16 de octubre y firmado el 1 de diciembre de 1925 entre Alemania, Bélgica, Francia y Gran Bretaña.[45] Por este Tratado, Alemania por una parte, y Francia y Bélgica por la otra, se comprometieron en virtud del artículo 2 a no recurrir en ningún caso a la guerra, ni a ningún ataque o invasión. Esta renuncia al recurso a la guerra estaba garantizada por Gran Bretaña e Italia.

La regla general de la renuncia a la guerra no se aplicaría en los casos siguientes:

---

43 *Vid*. el texto de estas resoluciones, en: *AJIL*, 1928, pp. 356-357. Sobre estas resoluciones y la Sexta Conferencia Panamericana, *vid.* WEHBERG, H., «Le problème de la mise de la guerre hors la loi», *RCADI*, 1928-IV, pp. 240-242.

44 Para el texto, *vid*. *AJIL*, Suppl., p. 21. Sobre estos Acuerdos, *vid*. POLITIS, N., «Les accords de Locarno», *Revue de droit international et de législation comparée*, 1925, pp. 713-731; SALVIOLI, G., «Gli accordi di Locarno», *Rivista di diritto internazionale*, 1926, pp. 429 y ss.

45 Aparte del Pacto *Renano*, se concluyeron cuatro tratados de arbitraje bilaterales entre Alemania con Bélgica, Checoslovaquia, Francia y Polonia respectivamente, así como dos tratados de garantía entre Francia y Checoslovaquia, Francia y Polonia. *Vid*. BROWNLIE, I., *International Law and the Use of Force by States*, *cit*., pp. 70-71; y CALOGEROPOULOS-STRATIS, S., *Le recours à la force dans la société internationale*, *cit*., pp. 47-48.

a) en legítima defensa o en caso de violación flagrante de los artículos 42 ó 43 del Tratado de Versalles;
b) en caso de aplicación de las sanciones previstas por el artículo 16 del Pacto;
c) en caso de una acción militar autorizada expresamente por la Asamblea o por el Consejo de la Sociedad de las Naciones; y
d) en caso de una acción militar conforme al párrafo 7 del artículo 15 del Pacto de la Sociedad de las Naciones.[46]

Así el sistema establecido en el Pacto *Renano* no dejaba de ser original. No sólo se prohibía la guerra, sino también cualquier acción violenta que tuviera como fin un ataque o una invasión, al mismo tiempo que preveía explícitamente la legítima defensa, así como las acciones autorizadas por los órganos internacionales competentes.

El Pacto Briand-Kellogg: orígenes y negociación

El Pacto *Renano* tenía un ámbito de aplicación limitado, pero contribuyó considerablemente a que la cuestión de la prohibición del recurso a la guerra comenzara seriamente a preocupar en la sociedad internacional.[47] Al mismo tiempo, se desarrolló en los Estados Unidos un gran movimiento pacifista tendente a condenar la guerra en las relaciones internacionales, lo que hizo que poco a poco tal idea tuviera una buena acogida tanto en el ámbito oficial como en el privado. Así, antes de que comenzara la octava Asamblea de la Sociedad de las Naciones, en la que se adoptó la *Declaración sobre la guerra de agresión,*[48] Briand, Ministro de Asuntos Exteriores francés, propuso el 6 de abril de 1927 a los Estados Unidos[49] que los dos Estados se comprometieran públicamente en un acuerdo

---

46 A este respecto, *vid. Anuario de la CDI*, 1980, vol. II, primera parte, pp. 60-61, y vol. II, segunda parte, pp. 53-54.

47 El Pacto *Renano* iba a influir directamente sobre una serie de tratados bilaterales firmados entre 1926-1929, adoptando unas fórmulas similares. Así, por ejemplo, los tratados firmados el 10 de junio de 1926 entre Francia y Rumania; entre Francia y el Reino de los Servios, Croatas y Eslovenos, de 11 de noviembre de 1927; entre Grecia y el Reino de los Servios, Croatas y Eslovenos, de 27 de marzo de 1929; y entre Grecia y Rumania, de 21 de marzo de 1928. *Vid. Anuario de la CDI*, 1980, vol. II, primera parte, pp. 60-61.

48 *Vid. supra*.

49 Arístides Briand envió esta nota con ocasión del décimo aniversario de la entrada en la Primera Guerra Mundial de los Estados Unidos.

mutuo a renunciar al recurso a la guerra.[50] Esta iniciativa francesa fue muy bien acogida por Kellogg, Secretario de Estado de los Estados Unidos, que sugirió en una nota fechada el 28 de diciembre de 1927 ampliar la negociación a otros Estados con el fin de concluir un tratado multilateral general de prohibición de la guerra.

La respuesta de Briand fue positiva a esta idea estadounidense,[51] indicando al mismo tiempo que se sustituyera la fórmula de «guerra de agresión» por la de «renuncia a la guerra como instrumento de política nacional».[52] Así, después de varias notas en las que uno y otro hicieron algunas proposiciones y contraposiciones,[53] se comunicó el 13 de abril de 1928 a los Gobiernos de Alemania, de Gran Bretaña, de Italia y de Japón, el proyecto de Briand, el intercambio de notas Briand-Kellogg y un nuevo proyecto americano de tratado, muy similar al de Briand. Todos estos textos suscitaron en las potencias mencionadas un gran interés y respondieron de una forma bastante positiva, reali-

---

50 *Vid.* MYERS, D., *Origin and Conclusión of the Paris Pact*, Boston, World Peace Foundation Pamphlets, 1929, n.º 2, 227 p. En este mensaje, el Ministro de Asuntos Exteriores francés señalaba lo siguiente:

«Pour qui s'attache à cette réalité vivante d'une politique de paix, les États-Unis et la France apparaîssent déjà dans le monde comme moralement solidaires. S'il en était besoin entre ces deux grandes démocraties, pour témoigner encore plus hautement en faveur de la paix et proposer aux peuples un exemple plus solemnel, la France serait prête à souscrire publiquement, avec les États-Unis, tout engagement mutuel tendant à mettre ces deux pays, suivant l'expression américaine 'la guerre hors la loi'. La renonciation à la guerre comme instrument de politique nationale est une conception déjà familière aux signataires du Pacte de la Societé des Nations et des traités de Locarno. Tout engagement souscrit dans le même esprit, par les États-Unis envers une autre Nation comme la France, contribuerait grandement aux yeux du monde à élargir et fortifier la base sur laquelle s'édifie une politique internationale de la paix». Citado por WEHBERG, G., «Le problème de la mise de la guerre hors la loi», *cit.*, p. 235.

51 Al principio hubo algunas divergencias entre los dos países. Por ejemplo, Francia reconocía que el futuro tratado debía estar abierto a los demás países, pero que fuera al principio firmado sólo por Francia y Estados Unidos. Más tarde Francia abandonaría esta idea.

52 Vemos pues que Kellogg adopta la expresión «guerra de agresión» que iba a figurar en la resolución que adoptó la Sexta Conferencia Panamericana de La Habana el 18 de febrero de 1928.

53 Por ejemplo, Francia, en una nota del 21 de enero de 1928, sugirió que el Tratado no fuera en contra de las obligaciones que imponía el Pacto de la Sociedad de las Naciones ni contra los Acuerdos de Locarno, ya que los Estados Unidos no eran Parte ni en uno ni en otro.

zando no obstante algunas sugerencias.[54] Unos meses más tarde, el 23 de junio de 1928, Kellogg presentó un proyecto de tratado definitivo en el que sólo se había ampliado el preámbulo con el pensamiento siguiente: si un Estado emprende una guerra en violación del tratado, los otros Estados partes quedarán liberados frente a este Estado de las obligaciones contenidas en el tratado. Después de haber analizado este proyecto y de haberlo aceptado, nada se oponía a su adopción. Fue así como se firmó en París, el 27 de agosto de 1928, el *Tratado general de renuncia a la guerra*, conocido también como Pacto *Briand-Kellogg*, entrando en vigor el 24 de julio de 1929.[55] En 1939, el Tratado obtuvo una casi completa universalidad, aplicándose a 63 Estados.[56]

Importancia y características del Pacto Briand-Kellogg

La importancia del Pacto para el Derecho internacional fue enorme,[57] ya que no sólo colmaba las lagunas existentes referentes a la guerra, sino que al mismo tiempo socavaba los fundamentos de la legitimidad del recurso a la guerra. El Pacto constituyó, pues, una auténtica revolución en el orden internacional, constituyendo un marco de referencia obligada a la hora de adoptar o armonizar otras normas o instituciones que pudieran ser contrarias a su espíritu.

---

54 Gran Bretaña, por ejemplo, quiso dejar bien claro que firmaría el Pacto a condición de que no limitase la acción británica en sus dominios, demostrando así que no toleraría ninguna intervención en estos territorios que consideraba vitales para su seguridad. En caso de un ataque contra cualquiera de estos territorios, Gran Bretaña invocaría la legítima defensa.

55 España se adhirió al Pacto en esta misma fecha. *Vid. Gaceta de Madrid*, de 20 de agosto de 1931.

56 El Tratado fue firmado en sus inicios por 15 Estados y el primero de enero de 1930 ya había recogido 57 firmas o adhesiones definitivas, entre las cuales había 48 Estados Miembros de la Sociedad de las Naciones y 9 que no eran Miembros de esta Organización. Entre los pocos Estados que no se adhirieron al Tratado cabe señalar a los cuatro países sudamericanos siguientes: Argentina, Bolivia, El Salvador y Uruguay. Estos países no se adhirieron por haber aceptado como legítima defensa la teoría de la doctrina Monroe.

57 Sobre el Pacto, cfr. el estudio pormenorizado realizado por CALOGEROPOULOS-STRATIS, S., *Le Pacte general de renonciation à la guerre: étude juridique*, París, 1931, 246 p. Ver igualmente ERICH, R.W., «Le caractère juridique du 'Pacte de Paris'», *Revue de droit international et sciences diplomatiques*, 1928, pp. 332-340; MANDELSTAM, A., «L'interprétation du Pacte Briand-Kellogg par les gouvernements et les parlements des États signataires», *RGDIP*, 1933, pp. 537-605 y 1934, pp. 179-269; MILLER, D.H., *The Peace Pact of Paris*, Londres, 1928, 294 p.; y WRIGHT, Ph. Q., «The Meaning of the Pact of Paris», *AJIL*, 1933, pp. 39-61.

El Pacto se caracteriza por su simplicidad en la redacción[58] y por su generalidad, y fue concluido por un tiempo indeterminado.[59] Cabe señalar que el texto del Tratado no ha retenido la expresión francesa que aludía a la guerra «hors la loi» (fuera de la ley), sino que, tanto en el preámbulo, como en el artículo primero, el Pacto declara que las Partes contratantes «condenan el recurso a la guerra» y «renuncian» a ella como instrumento de política nacional en sus relaciones recíprocas.[60] El artículo I viene reforzado por el artículo II que constituye la otra vertiente de la misma cuestión, al estipular «que el arreglo o la solución de todas las controversias o conflictos que puedan surgir entre ellas, sea cual fuera su naturaleza u origen, no será nunca buscado sino por medios pacíficos». Pero ¿cuál era el alcance de esta condena y de esta renuncia a la guerra como medio de política nacional?

La expresión de renuncia a la guerra como «instrumento de política nacional» puede interpretarse según Kelsen como que el Pacto no excluye la guerra como un instrumento internacional. El razonamiento del eminente jurista es el siguiente. La guerra no puede ser considerada como instrumento de política nacional «si es una medida coercitiva que comparte el uso de la fuerza armada tomada en conformidad con un convenio internacional con propósitos de seguridad colectiva, como por ejemplo, la guerra emprendida por un Miembro de la Sociedad de las Naciones... Si esta interpretación es aceptada, la guerra emprendida por un Estado contra otro, fuera del sistema de seguridad colectiva organizado por un convenio internacional debe ser considerada como un instrumento de política nacional y, por lo tanto, prohibida por el Pacto...». Por otro lado, cuando se prohíbe la guerra, no debe olvidarse que la guerra no constituye necesariamente un acto ilícito internacional, sino que, como reacción a un acto ilícito, es la sanción última del Derecho internacional que no debe abo-

---

58 Consta solamente de un preámbulo y de tres artículos, muy entrelazados y complementándose entre sí.

59 El preámbulo señala ya que el Tratado se concluye con el objetivo de perpetuar las relaciones pacíficas y amistosas existentes entre los pueblos. Esta perpetuidad constituye pues uno de los rasgos fundamentales del Pacto *Briand-Kellogg*. Cfr. DESCAMPS, E.E., «Le droit international nouveau. L'influence de la condamnation de la guerre sur l'évolution juridique internationale», *RCADI*, 1930-I, p. 456. Ver igualmente, CALOGEROPOULOS-STRATIS, S., *Le recours à la force dans la société internationale*, *cit*., p. 52.

60 El texto del artículo primero reza así:

«Las Altas Partes Contratantes declaran solemnemente en nombre de sus respectivos pueblos que condenan el recurso a la guerra para la solución de las controversias internacionales y renuncian a ella como instrumento de política nacional en sus relaciones mutuas».

lirse sin ser reemplazada por una acción coercitiva, organizada colectivamente, que comporte el uso de la fuerza armada. Excluir la guerra sin disponer de una sanción colectiva efectiva favorece a los Estados que, sin recurrir a la guerra, violen el Derecho internacional. «Este efecto del Pacto puede ser evitado si se interpreta que éste no excluye la guerra como un instrumento de política internacional. Así, se considera como instrumento de política internacional y, por ende, no como instrumento de política nacional, a la guerra que sea una reacción contra una violación del Derecho internacional, es decir, a la guerra hecha para el mantenimiento del Derecho internacional. Es razonable limitar la auto-ayuda contra las violaciones del derecho sólo en la medida en que la auto-ayuda sea reemplazada por una efectiva seguridad colectiva. Cualquiera que fuese la interpretación que se acepte de la frase «instrumento de política nacional», el Pacto *Kellogg-Briand* está en total conformidad con el principio del *bellum justum*, puesto que sólo permite la guerra como reacción contra una violación del Derecho internacional (aunque no contra toda violación del Derecho internacional)».[61]

Explícitamente, el Pacto sólo prohíbe el recurso a la guerra y no menciona ningún otro término. Esto plantea problemas a la hora de interpretar lo que la voluntad de las Partes han querido decir al usar el término «guerra». ¿Han utilizado este término con un sentido restrictivo, es decir pensando en el significado de guerra como concepto jurídico-técnico, o han pensado, por el contrario, en el término «guerra» como acto de fuerza armada? La respuesta a esta cuestión resulta difícil, como lo demuestra la división que existe en el seno de la doctrina.[62] La Comisión de Derecho Internacional ha señalado a este respecto que «sería probablemente forzar su texto pretender deducir de él que la prohibición

---

61 *Vid.* KELSEN, H., *Principios de Derecho internacional público*. Traducido por Hugo Caminos y Ernesto Hermida, Buenos Aires, Editorial el Ateneo, 1965, pp. 36-37. Este pensamiento ya figuraba en trabajos anteriores del distinguido autor. *Vid.* por ejemplo, *Zeitschrift für öffentliches Rect.*, 1937, pp. 591 y ss.; y *General Theory of Law and the State*, Cambridge, 1949, pp. 331 y ss.

Por su parte, Joseph Kunz, partiendo de la distinción entre *bellum legale* y *bellum justum*, considera que el Pacto no establece diferencias entre las guerras justas y las guerras injustas, ya que la ilegalidad del recurso a la guerra expresada en el Pacto no se debe a una intrínseca injusticia de la causa de la guerra sino sólo a una cuestión de procedimiento. *Vid.* de este autor «Bellum Justum and Bellum Legale», *AJIL*, 1951, pp. 528-530.

62 A este respecto, *vid.* BROWNLIE, I., *International Law and the Use of Force by States*, *op.cit.*, pp. 84-85, donde hace amplia referencia a la doctrina. *Vid.* igualmente OPPENHEIM, L. Y LAUTERPACHT, H., *International Law. A Treatise*, Londres, Longmans, 7.ª ed., 1955, vol. II, pp. 151 y ss.

enunciada debía hacerse extensiva también al recurso a la fuerza distinto de la guerra».[63] Esta prudente, y quizás ambigua, opinión de la Comisión de Derecho Internacional contrasta con las ideas de Kelsen quien niega categóricamente que el Pacto *Briand-Kellogg* prohíba medidas coercitivas que no constituyan un acto de guerra. El eminente jurista se expresa así: «Tanto por el Pacto de la Sociedad de las Naciones como por el Pacto *Kellogg-Briand* únicamente estaba prohibida la guerra pero no otras medidas coercitivas ni llegar hasta la guerra, especialmente las represalias. Es cierto que una estricta obligación de arreglar todas las controversias por medios pacíficos, excluye no sólo la guerra sino también las represalias a tomarse por una de las partes en la controversia en contra de la otra. Pero ni el Pacto de la Sociedad de las Naciones ni el Pacto *Kellog-Briand* estipulan dicha obligación».[64]

En nuestra opinión, el Pacto, a pesar de su economía terminológica, parece condenar no sólo la guerra en su sentido técnico, sino también lo que se ha denominado más tarde pequeña guerra o fuerza de orden menor (short war). El Pacto no habla de grandes o pequeñas guerras, sino que se limita a condenar el recurso a la guerra y a renunciar a ella como instrumento de política nacional. Es cierto que esta última expresión no es ni muy adecuada ni muy oportuna, pero hay que tomar en consideración el contexto en el que se elaboró el Pacto, que se hizo como sabemos fuera del marco del Pacto de la Sociedad de las Naciones, aunque la mayoría de las Partes de éste eran también Partes de aquél.

Además, de las declaraciones oficiales realizadas y de la correspondencia intercambiada, resulta claro que la voluntad de las Partes era la exclusión, no sólo de la guerra, sino también de cualquier agresión o invasión. Así, Briand, en su discurso oficial pronunciado durante la firma del Tratado, declaró que la renuncia a la guerra era ya un concepto familiar para los Estados firmantes de los Acuerdos de Locarno. La misma idea se deduce de la nota del Gobierno francés de 26 de marzo de 1928, en la que se afirma que las Partes se comprometían a no efectuar, una contra otra, ningún ataque o invasión.[65] En otras notas diplomáticas, como la de 23 de junio de 1928 de los Estados Unidos, no se

---

63 *Vid. Anuario de la CDI*, 1980, vol. II, primera parte, p. 62.

64 *Vid.* KELSEN, H., *Principios de Derecho Internacional público*, *cit.*, pp. 37-38.

65 *Vid.* WEHBERG, H., «Le problème de la mise de la guerre hors la loi», *cit.*, p. 247. A este respecto este autor declara: «Si on ne veut pas étendre la renonciation à des actes de ce genre, on verra, chose très dangereuse, les gouvernements éviter à l'avenir, et plus prudemment qu'autrefois, la forme de la guerre, mais chercher à réaliser les mêmes fins qu'autrefois par des violences de nature non militaire».

hacía sin embargo ninguna referencia a lo que se ha denominado «short war», y se menciona solamente la expresión «renunciation of war». Esto sin embargo no debe llevarnos a engaño. Cuando el Pacto declara expresamente condenar la guerra como instrumento de política nacional, no es fácil poder considerar que haya dejado fuera de esta condena el recurso a la fuerza de una menor dimensión como instrumento de política nacional, ya que esto podría ser interpretado como contrario al espíritu del Tratado que se propone perpetuar las relaciones amistosas y arreglar los conflictos de cualquier índole por medios pacíficos. La práctica subsiguiente de las Partes al Pacto no deja ninguna duda de que para ellas el Pacto prohibía cualquier uso sustancial de la fuerza armada.[66]

En este contexto, mencionaremos igualmente que, en 1946, el Tribunal Militar Internacional de Nüremberg[67] se basó en este Tratado para condenar a los criminales de guerra sometidos a su jurisdicción, lo mismo que haría posteriormente el Tribunal de Tokio en 1948,[68] así como igualmente procedieron algunos tribunales internos. El Tribunal de Nüremberg, aplicando el Pacto, declaró: «Dans la pensée du Tribunal, la renonciation solemnelle à la guerre comme instrument de politique nationale implique que la guerre ainsi prévue est, en droit international, illégitime».[69]

El Pacto, a pesar de su importancia jurídica, no prevé ningún sistema de organización, de consultas ni un sistema de sanción contra las eventuales violaciones del pacto, lo que le ha quitado en parte su eficacia.[70] La única disposición que puede considerarse como sancionadora es aquella establecida en el

---

66 Sobre esta práctica, *vid.* BROWNLIE, I., *International Law and the use of Force by States*, *cit.*, pp. 76-79 y 87-88.

67 Tribunal instituido por el Acuerdo de Londres del 8 de agosto de 1945, concluido por Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña y la URSS.

68 Tribunal instituido por decisión del Comandante Jefe de las tropas de ocupación en Japón el 19 de enero de 1946.

69 *Vid. Procès des grands criminels de guerre*, vol. I, p. 232. *Vid.* igualmente DONNEDIEU DE VABRES, H., «Le procès de Nuremberg devant les principes modernes du droit international», *RCADI*, 1947-I, pp. 477-582.

70 Es efectivamente lamentable que no se haya establecido un mecanismo para controlar la ejecución del Pacto, el cual hubiera decidido cuándo había habido o no violación del artículo 1. Sin embargo, esta laguna, aunque en sí sea una debilidad, no conviene que se exagere, ya que en un sistema de seguridad colectiva como el establecido posteriormente en la Carta de las Naciones Unidas, puede que no funcione bajo la presión de los acontecimientos. Sobre estos aspectos, cfr. BROWNLIE, I, *International Law and the Use of Force by Status*, *cit.*, p. 91; WEHBERG, H., «L'interdiction du recours à la force. Le principe et les problèmes qui se posent», *cit.*, p. 50.

preámbulo según la cual la Parte que viole el Pacto recurriendo a la guerra no podrá beneficiarse del Tratado.[71] Se hubiera podido pensar la utilización contra los Estados partes que fueran también Miembros de la Sociedad de las Naciones del sistema de sanción establecido por el artículo 16 de esta Organización. Pero esta solución presentaba problemas complejos, ya que el precitado artículo 16 sólo podría aplicarse en los casos de guerras ilícitas, mientras que el Pacto *Briand-Kellogg* prohibía el recurso a la guerra en general. Los intentos efectuados para poner el Pacto de la Sociedad de las Naciones en armonía con el Pacto de 1928 en lo referente a esta cuestión fracasaron.[72]

Además, la regla de la renuncia a la guerra no se acompañó de un sistema específico para el arreglo de las controversias que hubiera sido el cauce adecuado en el que se hubieran solucionado los conflictos. Esta laguna tuvo que ser colmada con otro instrumento, concretamente con el «Acta General para el arreglo pacífico de las diferencias internacionales», que se firmó el 26 de septiembre de 1928, y entró en vigor el 16 de agosto de 1929.[73] El Acta General ha tenido sin embargo poca aceptación, ya que, al 31 de diciembre de 1984, sólo 22 Estados eran parte.[74] Hay que resaltar igualmente que el Pacto no definía

---

71 Conviene señalar a este respecto que Kelsen consideraba legítima la guerra contra un Estado que hubiera recurrido a la guerra en violación de las obligaciones del Pacto. *Vid. Principios de Derecho internacional público*, *cit.*, p. 36.

72 Para un análisis pormenorizado sobre las cuestiones que suscitaba la armonización de los Pactos, *vid.* RUTGERS, V.H., «La mise en harmonie du Pacte de la Societé des Nations avec le Pacte de Paris», *RCADI*, 1931-IV, pp. 1-123. En 1929, el Gobierno británico propuso a la Asamblea de la Sociedad de las Naciones enmendar el Pacto de la Sociedad de las Naciones para ponerlo en armonía con el Pacto de 1928. La enmienda propuesta chocó con grandes dificultades provenientes principalmente de las reservas que se efectuaron al Pacto de 1928, y a causa del rechazo por parte de ciertos Estados que veían incrementadas sus responsabilidades en materia de sanciones a causa de la prohibición general del recurso a la guerra que imponía el precitado Pacto. Gran Bretaña por ejemplo, a pesar de su iniciativa, no aceptaba las enmiendas propuestas si no se llegaba a un acuerdo sobre un Convenio general sobre la limitación de armamento. *Ibid*, pp. 5 y ss. *Vid.* igualmente, GALLUS, «Des amendements au Pacte de la Societé des Nations en vue de le mettre en harmonie avec le Pacte de Paris», *RGDIP*, 1930, pp. 5 y ss.; GIRAUD, E., «La théorie de la légitime défense», *RCADI*, 1934-III, p. 698; WEHBERG, H., «L'interdiction du recours à la force. Le principe et les problèmes qui se posent», *cit*., p. 51.

73 Este instrumento ha sido revisado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 28 de abril de 1949. Para el texto, *vid.* CASANOVAS Y LA ROSA, O., *Casos y textos de Derecho internacional público*, *cit.*, pp. 506 y ss. Sobre este instrumento, *vid.* igualmente BOREL, E., «L'Acte general de Genève», *RCADI*, 1929-III, pp. 497-595.

74 *Vid. Traités multilatéraux déposés auprès du Secrétaire général*. État au 31 décembre 1984, Nations Unies, Nueva York, 1985, p. 808. El Acta General fue denunciada incluso por Francia el 11 de julio de 1983. *Ibid.*, p. 818.

la expresión de «guerra como instrumento de política nacional», ni ofrecía una interpretación del concepto de legítima defensa, dejando el análisis de la legalidad de ésta al libre arbitrio del Estado que recurriera a la legítima defensa. Esto evidentemente no tardaría en ser la fuente de problemas, y a esta interpretación recurriría Japón cuando sus fuerzas invadieron Manchuria el 21 de septiembre de 1931.[75]

El Tratado general de renuncia a la guerra no ha perdido hoy su importancia y constituye, junto con la Carta de las Naciones Unidas,[76] uno de los instrumentos jurídicos más importantes a la hora de invocar las normas que limitan el recurso a la fuerza por los Estados.[77] Esta importancia no ha sido apreciada, como se merecía, por la doctrina de su época, pero el hecho de que esta Convención prohíba el recurso a la guerra como medio legítimo para arreglar los conflictos internacionales constituye un paso que iba a marcar la evolución del Derecho internacional. Después de haber dado este paso decisivo, la humanidad parecía no poder volver atrás. Se habían transferido al ámbito jurídico del Derecho internacional las ideas que durante siglos constituyeron una honda preocupación de los pueblos. Esto implicaba una ampliación considerable del Derecho internacional, ya que fue llamado a regular unas relaciones interestatales que hasta entonces eran consideradas como exclusivas de las grandes potencias. Con el Pacto, los Estados han aceptado renunciar a la guerra en sus relaciones mutuas y arreglar sus controversias de forma pacífica. Su cuasi-universalidad y su cuasi-inmunidad frente a las eventuales denuncias

---

75 Sobre este asunto, *vid.* HINDMARSH, A.E., «Le Japon et la paix en Asie», *RCADI*, 1936-III, pp. 97-190, particularmente pp. 175-190. en esta ocasión, el Jaón mantuvo precisamente que el derecho de legítima defensa había sido claramente objeto de reservas por el Pacto *Briand-Kellogg*, ya que su acción se había efectuado en base a este derecho, siendo el Gobierno japonés el único que podía apreciar la legalidad de la acción. En el informe que el Japón presentó al Consejo de la Sociedad de las Naciones se aludía además al hecho de que su acción fue emprendida como «justifiable measures of self-protection on the Standard principle laid down in the *Carolina* case, that every act of self-defence must depend for its justification on the importante of the interest to be defended, on the imminence of the danger, and on the necesity of the act». Sobre este asunto, *vid.* BOWET, D.W., *Self-Defence in International Law*, Manchester, Manchester University Press, 1958, pp. 32 y 135; y *AJIL*, 1933, p. 100.

76 Cualquier violación del Pacto, si es de naturaleza jurídica, puede ser sometida a la Corte Internacional de Justicia, respetando las normas de procedimiento que ésta establece en su Estatuto, sobre todo la cláusula opcional del artículo 36, párrafo 2.

77 *Vid.* BRIERLY, J., *The Law of Nations. An Introduction to the International Law of Peace.* Revisada por H. Waldock, Oxford, 1967, p. 410.

hicieron de este Pacto un punto de referencia obligada para otros instrumentos internacionales. Sin embargo, no impidió el desencadenamiento de múltiples conflictos en la década de los años treinta, ni el de la Segunda Guerra Mundial.

La evolución posterior al pacto Briand-Kellogg

El Pacto *Briand-Kellogg* fue saludado con cierto regocijo por la Comunidad internacional de la época y a pesar de que adolecía, como ya hemos señalado, de ciertos defectos estructurales, su presencia sería constante en cualquier asunto relativo a la paz y a la seguridad internacionales. En estas circunstancias, no es de extrañar que los gobernantes y otros estadistas hicieran alarde en sus intervenciones de continuas referencias al Pacto. Así, el Presidente de los Estados Unidos, Hoover, y el Primer Ministro británico declararon en una nota oficial de 9 de octubre de 1929 lo siguiente: «Both our Governments resolve to accept the Peace Pact not only as a declaration of good intentions, but as a positive obligation to direct nacional policy in accordance with its pledge».[78]

La influencia del Pacto se dejó incluso sentir en una cierta actitud de los Estados. Tal fue el caso de la denominada doctrina «Stimson», del nombre del Secretario de Estado de los Estados Unidos, el cual, en una nota que dirigió el 7 de enero de 1932 al Gobierno japonés, declaraba que el Gobierno americano «no tenía la intención de reconocer una situación, un tratado o un acuerdo que hubiera sido obtenido por medios contrarios a los compromisos y obligaciones del Pacto de París (Pacto Briand-Kellogg) de 1928».[79] Esta doctrina tuvo su origen en la ocupación por el Japón, en 1931, de la provincia china de Manchuria, en donde Japón deseaba crear un Estado que se denominaría Manchukuo. A pesar de estas advertencias, Manchukuo fue creado oficialmente el 1 de marzo de 1932. El mismo espíritu de la doctrina «Stimson» sería retenido en la llamada *Declaración del Chaco* del 3 de agosto de 1932, que sería firmada por 19 Estados americanos. Esta Declaración estaba relacionada con la Guerra del Chaco, entre Bolivia y Paraguay, y los Estados firmantes se comprometían a no

---

78 *Vid.* BROWNLIE, I., *International Law and the Use of Force by States*, *cit.*, p. 94. Este autor cita igualmente otras declaraciones.

79 «The United States does not Intend. To recognise any situation, treaty, or agreement which may be brought about by means contrary to the Covenants and obligations of the Pact of Paris». Sobre esta nota, *vid.* WRIGHT, Ph. Q., «The Stimson Note of January 7», *AJIL*, 1932, pp. 342-348. *Vid.* igualmente LANGER, R., *Seizure of Territory. The Stimson Doctrine and Related Principles*, Princenton, 1947, especialmente el capítulo 10.

reconocer ninguna ocupación de territorio que no se efectuara por medios pacíficos.[80] Este principio sería recordado el 25 de enero de 1933 por el Secretario de Estado de los Estados Unidos al Ministro de Asuntos Exteriores del Perú con motivo del conflicto de Leticia que este país mantenía con Colombia.[81] Estas declaraciones, a pesar de que como instrumentos jurídicos presentaban graves defectos estructurales, constituyen no obstante una prueba de que los Estados implicados consideraban el uso de la fuerza para la adquisición de territorios como proscrito por el Derecho internacional. Ciertas proposiciones para mejorar el Pacto de París fueron efectuadas igualmente en la Conferencia General del Desarme que, bajo los auspicios de la Sociedad de las Naciones, se desarrolló en Ginebra entre el 2 de febrero de 1932 y octubre de 1933, con no muy buenos resultados.[82]

Pero el Pacto *Briand-Kellogg* iba sobre todo a servir de referencia a una serie de tratados que, en los años 1930-1940, condenarían el uso de la fuerza. Tal es el caso del Tratado de no agresión y de conciliación firmado en Río de Janeiro el 10 de octubre de 1933 por Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay y Uruguay.[83] De este Tratado formarían parte posteriormente la mayoría de los Estados americanos, incluyendo a los Estados Unidos, y una decena de Estados europeos, entre los cuales se encuentran España e Italia.

Este Tratado, que entró en vigor el 13 de noviembre de 1935,[84] recoge, con una formulación un poco diferente, las obligaciones del Pacto *Briand-Kellogg*. Así, según el artículo primero, las Partes contratantes «condenan las guerras de agresión en sus relaciones mutuas o contra otros Estados», al mismo tiempo

---

80 Más tarde, en una nota del 4 de noviembre de 1932, el Presidente de la Comisión de países neutrales (Estados Unidos, Colombia, Cuba, México y Uruguay) recordaba la precipitada *Declaración del Chaco*, aludiendo también a que la entrada en vigor del Pacto de París había hecho necesario que se revisaran ciertos preceptos anteriores del Derecho internacional. Sobre este asunto del Chaco, *vid.* WOOLSEY, L.H., «The Chaco Dispute», *AJIL*, 1934, pp. 724-729. Igualmente, BROWNLIE, I., *International Law and the Use of Force by States*, *cit.*, pp. 92-93.

81 Sobre este conflicto de Leticia, *vid.* YEPES, J.M., «L'affaire de Letitia, entre la Colombia et le Perou. Étude historique et juridique», *Revue de droit international*, 1933, pp. 133-171.

82 Hubo sin embargo sendas proposiciones de Francia y de Gran Bretaña tendentes a promover una acción común, en base a un Pacto de asistencia general, en caso de violación o amenaza de violación del Pacto *Briand-Kellogg*. *Vid.* WEHBERG, H., «L'interdiction du recours à force. Le principe et les problèmes qui se posent», *cit*., pp. 53-54.

83 Este Tratado es más conocido bajo la denominación *Pacto Saavedra Lamas*, nombre del Ministro de Asuntos Exteriores argentino que propuso el proyecto.

84 Para el texto, *vid. AJIL*, 1934, Suppl., p. 79.

que establece el deber de arreglar las controversias internacionales por los medios pacíficos que consagra el Derecho internacional. Por otra parte, en el artículo segundo las Partes se comprometen a que las cuestiones territoriales no se resuelvan por la violencia y a no reconocer ningún acuerdo territorial que no se efectúe por medios pacíficos. Además, la adquisición u ocupación de territorios que se hayan efectuado por medio de las armas no serán consideradas válidas. Vemos pues que este Tratado recoge el pensamiento del Pacto *Briand-Kellogg* con algunas peculiaridades como la expresión «guerra de agresión» y las ideas de la doctrina «Stimson».

Estos principios continuaron figurando en el orden del día de las relaciones interamericanas. Tal fue el caso de la Séptima Conferencia Internacional de Estados Americanos que tuvo lugar en Montevideo del 3 al 26 de diciembre de 1933, en donde se adoptó la Convención sobre derechos y deberes de los Estados,[85] que entró en vigor el 26 de diciembre de 1934. Esta Convención, que fue ratificada por 16 Estados americanos (incluyendo a los Estados Unidos), contenía, además de las ideas del Pacto *Saavedra Lamas*, un principio que reflejaría las nuevas preocupaciones latinoamericanas: el principio de la no intervención en los asuntos internos o externos de otro Estado.[86] Fue durante esta Conferencia cuando el Presidente de los Estados Unidos Roosevelt lanzó la política de «buena vecindad» hacia los otros países americanos. Estas cuestiones serían también abordadas en la Conferencia interamericana para el mantenimiento de la paz, convocada de forma extraordinaria en Buenos Aires en 1936. En esta Conferencia se adoptó la Convención para el mantenimiento, preservación y reestablecimiento de la paz,[87] cuyo preámbulo alude al Pacto *Briand-Kellogg* como «aceptado por casi todos los Estados civilizados». Al mismo tiempo, esta Conferencia adoptó el 21 de diciembre de 1936 una Declaración de principios de solidaridad y cooperación interamericana en la que se recogen una serie de principios considerados como aceptados por la comunidad americana, entre los que cabe resaltar:

a) la prohibición de la adquisición de territorios por la fuerza;
b) la prohibición de la intervención en los asuntos internos o externos de otro Estado;

---

85 *Ibid*., p. 75.

86 Artículo 8. *Vid.* FENWICH, CH., «Intervention and the Inter.-American Rule of Law», *AJIL,* 1959, pp. 873-876; YEPES, J.M., «Les problèmes fondamentaux du droit des gens en Amérique», *RCADI*, 1934-I, pp. 51-90.

87 *Vid.* el texto en: *AJIL*, 1937, Suppl., p. 53.

c) la ilegalidad de la recuperación de las deudas por la fuerza;
d) el arreglo pacífico de las controversias.

Al mismo tiempo que se adoptaban todos estos instrumentos multilaterales, se celebraron una serie de tratados bilaterales de no agresión y de otra índole, inspirados en el marco jurídico previsto por el Pacto *Briand-Kellogg*. Entre éstos, citaremos como ejemplo el Tratado de no agresión entre Finlandia y la URSS, del 21 de enero de 1932 y el Tratado de no agresión entre China y la URSS, del 21 de agosto de 1937, el cual se refiere explícitamente al Pacto de París.

El Pacto *Briand-Kellogg* ha tenido pues una influencia considerable, pero no pudo evitar el desencadenamiento de conflictos como la guerra chino-japonesa en Manchuria, los conflictos en América latina, la guerra italo-etíope, el «Anschluss» austriaco ni la Segunda guerra Mundial. No obstante, en todos estos conflictos se hicieron referencias de una forma o de otra a la violación de las obligaciones del Pacto. Así, Francia y Gran Bretaña declararon, por ejemplo, que cuando Alemania invadió Polonia el 3 de septiembre de 1939, Alemania había cometido una agresión y, por tanto, había violado las obligaciones del Pacto. Todo esto nos demuestra que, en las vísperas de la Segunda Guerra Mundial, existía un conocimiento general de las reglas que imponían limitaciones al uso de la fuerza. A pesar del desencadenamiento de los conflictos antes mencionados, existía una conciencia jurídica en los Estados de que la guerra estaba prohibida, lo que demuestra que hacia el año 1939 se había desarrollado una norma consuetudinaria relativa a la renuncia a la guerra.[88] A este respecto, ya en 1947, el Profesor Meltzer señaló que:

> When a Standard of conduct has been embodied and repeatedly reaffirmed, in the most solemn and unequivocal internacional formulations, it would be a dangerous invitation to anarchy to disavow it on the basis of doubtful conjectures as to the 'real' state of international psychology.[89]

---

88 Entre nosotros, el Profesor Cesáreo Gutiérrez Espada ha declarado, en nuestra opinión acertadamente, que «a partir de la Primera Guerra Mundial se inicia un proceso de limitación progresiva del uso de la fuerza armada en las relaciones internacionales. Podría decirse, por entendernos, que al comenzar la Segunda Guerra Mundial existe ya un sentimiento generalizado de que en virtud del Derecho consuetudinario el recurso a la guerra (forma extrema del uso de la fuerza armada) es antijurídico con la excepción de la legítima defensa». *Vid. El uso de la fuerza y el Derecho internacional después de la descolonización*, *cit*., p. 13. *Vid.* igualmente, GLASER, S., «La guerre de l'agression à la lumière des sources du droit international», *RGDIP*, 1953, p. 398.

89 *Vid*. MELTZER, B. D., «A Note on Some Aspects of the Nuremberg Debate», *University of Chicago Law Review*, 1947, p. 460.

Los cuatro Estados sudamericanos que no se adhirieron al Pacto *Briand-Kellogg* aceptaron este mismo principio en el Pacto *Saavedra Lamas*, lo que implica que la renuncia a la guerra se puede decir que era universal.[90] El hecho de que no hubiera un consenso general en lo relativo al alcance de la regla, ni en lo que se refiere al *modus operandi*, no impide que la norma como tal pueda aplicarse.[91] Comentando estos aspectos, que estarían presentes en la sentencia del Tribunal de Nüremberg, Oscar Schachter declara:

> Of particular interest in the present context is that the tribunal did not find it necessary to examine any specific state conduct in order to establish customary practice: it considered the several declarations already noted to be evidence enough of customary law. It did not ask whether those declarations accorded with the 'constant and uniform practice' of states which international lawyers consider an essential constitutive element of customary law. It did not compare practice and preaching. It took the declarations as the *opinio juris communis* of international society without trying to discover the 'real' attitudes of states.[92]

Cabe ahora preguntarse qué supuso el Pacto Briand-Kellog para España, concretamente en relación con la guerra civil española. A este respecto, conviene partir de la premisa, como ya se ha apuntado, de que la prohibición de la guerra como instrumento de política nacional era una regla convencional aplicable para todos los Estados partes, y por lo tanto para aquellos Estados que estuvieron implicados en la guerra civil española, ya que todos ellos eran Partes. Es más, en 1936, la regla que prohibía el uso de la guerra se puede decir que tenía ya alcance general, una vez que los países ibero-americanos adoptan el ya citado Pacto Saavedra-Lamas. En estas circunstancias, es fácil comprender la

---

90 Algunos autores han mantenido la tesis de que las obligaciones del Pacto eran oponibles a todos los Estados: «Quand 63 États prennent l'engagement solemnel de renoncer à la guerre, leur décision vaut aussi pour tour les autres États, surtout lorsque la nouvelle réglementation répond à la conscience juridique de l'humanité entière». WEHBERG, H., « L'interdiction du recours à la force. Le principe et les problèmes qui se posent», *cit*., p. 44. *Vid*. igualmente, DESCAMPS, E.E., «Le droit international nouveau. L'influence de la condamnation de la guerre sur l'évolution juridique internationale», *cit*., p. 457.

91 Como ha señalado Calogeropoulos-Satratis, «le principe déclaré par le Pacte de Paris conserve toute sa valeur juridique dans l'ordre international, parce que la dernière guerre n'a pas influencé la valeur du principe juridique de la renonciation à la guerre, comme moyen de politique internationale», *cit*., p. 58.

92 *Vid*. SCHACHTER, O., «In Defense of International Rules on the use of Force», *The University of Chicago Law Review*, 1986, p. 116.

tesis defendida entre nosotros por el Profesor Carlos Fernández Liesa,[93] según el cual Italia, país que intervino de forma muy activa y, en algunos momentos se puede decir que casi decisiva, cometió una agresión contra España, mientras que el resto de Estados terceros que intervinieron en el conflicto, violaron el principio de no intervención. Y así lo denunció el gobierno de la República ante la Sociedad de Naciones en relación con Italia y Alemania, el 27 de noviembre de 1936, denunciando después en otras ocasiones este hecho.

Conclusión

La Primera Guerra Mundial supuso un gran revulsivo en material del uso de la Guerra pues puso de manifiesto las debilidades del Sistema de regulación que hasta entonces tenía la sociedad internacional. Sin embargo el marco institucional que se creó después, vía la Sociedad de las Naciones, no logró articular un auténtico mecanismo de control, de ahí que se tuviera que recurrir para encontrar una solución y colmar esa laguna a negociaciones al margen de la propia Sociedad de las Naciones: El resultado fue el Pacto *Briand-Kellog* por el que la sociedad internacional renunció a la guerra como medio de política nacional. Sin embargo, este Pacto no articuló unos mecanismos institucionales para sancionar las eventuales violaciones, dejando así impunes a los Estados que lo violaron. La llegada del nazismo a Europa y del imperialismo japonés en el Extremo-Oriente abrieron las pautas a la Segunda Guerra Mundial, ante una cierta pasividad de las otras grandes potencias. El resultado es ya conocido, y Europa pierde a todas luces el centro de gravedad a nivel internacional del que tanto se había vanagloriado. Y ahí está como la bella durmiente, aunque casi no tiene a nadie que la mire...

---

93 A este respecto, ver el interesante estudio de FERNÁNDEZ LIESA, C., *La guerra civil española y el orden jurídico internacional,* Civitas-Thomson Reuters, 2014, pp. 51-55.