EL NUEVO CONCEPTO DE LA INTERVENCION Y LA DOCTRINA DEL PADRE VITORIA

Por el Dr. Jesús de GALINDEZ

I. LAS NUEVAS TENDENCIAS

1. Hasta hace muy poco tiempo ha sido indiscutido, como principio básico del Derecho Internacional moderno, el llamado de “No Intervención”, garantía de la soberanía absoluta e igualdad de los Estados.

Este principio tiene una historia larga en el continente americano, que arranca desde la Doctrina Monroe, pasa por distintas intervenciones para el cobro compulsivo de deudas internacionales, y termina siendo consagrado de manera expresa en la Séptima Conferencia Internacional Americana y en la Conferencia Interamericana para la Consolidación de la Paz.

Su expresión más sintética y elocuente está contenida en el artículo 8 de la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados, aprobada en Montevideo el 26 de diciembre de 1933, en la citada Séptima Conferencia Internacional Americana. Dice así: “Ningún Estado tiene derecho a intervenir en los asuntos internos ni en los externos de otro.”

Este principio fué después reafirmado y desarrollado en el Protocolo relativo a No Intervención, adicional a la Convención sobre Mantenimiento, Afianzamiento y Restablecimiento de la Paz, aprobado en Buenos Aires el 23 de diciembre de 1936 con ocasión de la Conferencia Interamericana sobre Consolidación de la Paz. Y se enuncia también en la Declaración de Principios sobre solidaridad y Cooperación Interamericanas, aprobada en la misma Conferencia.

En Europa no se ha hecho una formulación expresa de este principio en tratados internacionales, pero se admite comúnmente entre todos los internacionalistas modernos, en términos parecidos a como lo hacen los

tratadistas americanos, siquiera estos suelen poner siempre un mayor calor pasional en el asunto, pues no en balde les suele herir el recuerdo de recientes intervenciones imperialistas.

2. Sin embargo, si examinamos objetivamente el asunto, es forzoso reconocer que el criterio tiende a variar en los últimos años. Ya no estamos en presencia de un criterio negativo, de un principio de *no* intervención, sino más bien caminamos hacia un nuevo criterio positivo que yo calificaría como de intervención colectiva y condicionada.

Me explicaré. Frente a experiencias antiguas, cual una Santa Alianza europea o un cobro compulsivo de deudas americanas, en que uno o más Estados intervenían en los asuntos de otro guiados por un propósito egoísta, se afirmó el principio de la No Intervención, como garantía de la independencia estatal. Hoy prescindiendo de ese aspecto, se comienza a contemplar la necesaria intervención, no de uno o varios Estados por impulso egoísta, sino de toda la comunidad internacional cerca de aquel o de aquellos Estados cuyas actividades supongan una amenaza para los demás.

Repito, pues, que no se niega ya en absoluto la intervención; por el contrario se admite en ciertos casos la intervención, siquiera sea colectiva y condicionada.

¿Ejemplos recientes de esta tendencia? Citaré algunos:

a) En la Carta de las Naciones Unidas se roza este problema en su preámbulo y en su primer artículo con términos granados de promesas futuras, para referirse expresamente a él en su art. 2 y aplicarlo en gran parte en sus arts. 39, 41 y 42.

En efecto, entre las finalidades asignadas a las Naciones Unidas se enumeran, no sólo aquellas que hacen referencia a las relaciones entre unos Estados y otros, sino que se habla expresamente de la vida jurídica y social interna de cada uno de los Estados. Así dice el art. 1 en su número 3: "Los propósitos de las Naciones Unidas son: . . . 3.—Lograr la cooperación internacional en la resolución de los problemas internacionales de un carácter económico, social, cultural o humano, y en la promoción y fomento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales para todos sin distinción de raza, sexo, lenguaje o religión." Este principio es un desarrollo de lo que ya se ha dicho en el Preámbulo.

No se habla de intervención en este artículo y en estos propósitos, pero la mejor prueba de que en su enunciación bulle ya el nuevo concepto lo tenemos en el número 7 del art. 2 de la Carta, que dice: "Nada con-

tenido en la presente Carta autorizará a las Naciones Unidas para intervenir en materias que están esencialmente dentro de la jurisdicción interna de cualquier Estado...” Este precepto no se hallaba contenido en las proposiciones de Dumbarton Oaks y fué inserto en este lugar y con esta redacción, tras acalorados debates, justamente como garantía que se quisieron reservar los países que tenían un uso abusivo de esa intervención en ciernes a que me refiero. Pero nótese que la restricción que a la actividad de las medidas colectivas señala este artículo está limitada en dos sentidos, por el uso ya transcrito de la calificación “*esencialmente* dentro de la jurisdicción interna”, y por la salvedad que a continuación se hace de las sanciones previstas en el capítulo VII.

En este capítulo VII, especialmente en sus arts. 39, 41 y 42, se contienen las medidas coercitivas de sanción colectiva a tomar por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas cuando se determine que existe una “amenaza a la paz”, “ruptura de la paz” o “acto de agresión”. Ahora bien, ¿qué casos son estos? En la antigua Liga de Naciones sólo intervenía la colectividad internacional en casos de guerra o amenaza de guerra de agresión; hoy el concepto es mucho más amplio, hay amenazas a la paz independiente del concepto de la agresión, y en caso de producirse cualquiera de ellas el Consejo puede actuar aunque se trate de asuntos de jurisdicción interna.

¿Qué quiere decir todo esto? Vuelvo a repetir que, a mi juicio, bulle en todo este sistema el nuevo concepto de la intervención, intervención positiva, de la intervención colectiva por parte de la comunidad internacional cuando se den determinadas condiciones, cuando exista una amenaza a la paz, cuando un Estado contenga en sí fermentos que puedan poner en peligro la paz, cuando un Estado actúe en contra de los principios fundamentales de las Naciones Unidas.

Nada de esto está todavía del todo claro, y más adelante explicaré mi posición; pero no hay duda de que en la Carta de San Francisco late un nuevo espíritu, distinto de aquel rotundo principio de la no intervención.

b) Recientemente ha comenzado a discutirse en el seno del Consejo de Seguridad un caso, el caso español, en el cual se puede apreciar perfectamente esta evolución de conceptos.

Por parte de algunos delegados se expresó la objeción de que la forma de gobierno de un Estado se hallaba dentro de la jurisdicción interna. Y el informe del subcomité de investigación, respaldado por la casi totalidad de los miembros del consejo, incluso Brasil que se opuso en un principio, afirmó que se trataba de un asunto de competencia internacio-

nal y no simplemente interna. Conviene no olvidar que en este caso jugaba un papel principalísimo la carencia de garantías y derechos individuales, y la estructura fascista del régimen del general Franco.

c) En América se han producido también hace muy pocos años algunos fenómenos interesantes que apuntan en la misma dirección. El primero de ellos tuvo lugar hace un par de años cuando a consecuencia de varios movimientos revolucionarios que derribaron los gobiernos existentes en diversos países americanos, se puso en juego el régimen de consultas y se acordó o no se acordó el reconocimiento colectivo de los nuevos gobiernos revolucionarios después de comprobar una serie de extremos, entre los cuales jugaba un papel importante también, la garantía de los derechos y libertades individuales. Todo esto, al fin y al cabo, era una intervención colectiva.

Intervención colectiva que ha sido refrenada últimamente, pero que también ha recibido una expresión explícita en la llamada proposición Rodríguez Larreta.

d) Esta proposición, formulada hace cosa de un año por el canciller uruguayo Rodríguez Larreta, puede resumirse en la afirmación de que las naciones americanas deben intervenir colectivamente cuando en cualquiera de los Estados hermanos se produzca una situación política interna que ponga en peligro la democracia solidaria americana, es decir, cuando en cualquiera de ellos surja un régimen político que viole esos principios democráticos básicos, recogidos en el preámbulo y en el art. 1 de la Carta de San Francisco.

Esta proposición uruguayana parece que ha sido condenada al estancamiento; estancamiento a mi parecer momentáneo, pues creo que en el futuro tendrá validez, aunque puedan modificarse sus términos. Y es interesante hacer notar que entre sus principales contradictores se han contado aquellas dictaduras americanas donde se violan diariamente todos los derechos y garantías individuales, es decir, los países que estaban llamados a ser intervenidos colectivamente.

3. Basta con lo dicho para centrar el problema. Frente al principio de la no intervención, que ha venido siendo admitido en el moderno Derecho Internacional, se va insinuando un nuevo principio de intervención colectiva y condicionada en aquellos Estados cuyas actividades internas puedan poner en peligro la paz o los principios fundamentales de la colectividad internacional.

LA INTERVENCION Y LA DOCTRINA DEL PADRE VITORIA 133

Estamos en el momento inicial de esta evolución, en la que personalmente creo con firme fe.

Y creo también que es justo en este momento sacar a relucir uno de los aspectos menos conocidos de la doctrina del padre Vitoria, en que, una vez más proféticamente, insinuó ya esta futura concepción del Derecho Internacional.

II. LA DOCTRINA DEL PADRE VITORIA

1. Como ya expuse en mi libro *La aportación vasca al Derecho Internacional*, podemos resumir toda la doctrina internacional de Francisco de Vitoria en los tres principios fundamentales de libertad, solidaridad y sanción. Libertad de todos los pueblos, grandes y pequeños, creyentes e infieles; solidaridad entre todos esos pueblos igualmente libres, en una comunidad superior; y sanción contra aquellos pueblos que ofenden los principios fundamentales de esa comunidad internacional. Es verdad que el padre Vitoria no empleó estos términos modernos, pero tal es evidentemente su espíritu.

Los dos primeros principios, el de la libertad y el de la solidaridad, han sido bien estudiados; pero no creo que se haya captado en todo su valor profético el tercer principio, la sanción contra el Estado que incumpla los principios fundamentales de la comunidad internacional, pese que a esa sanción dedicó una *Relectio* entera, la *Relectio de Iure Belli*, y que en ella está contenido el Derecho Internacional del futuro, mejor diríamos el Derecho Internacional, ya que el actual es tan solo la fase de iniciación.

2. Digo que a la sanción dedica Vitoria una *Relectio*, porque en ella expresa su doctrina de la guerra justa; no de la guerra defensiva, sino incluso de la guerra justa ofensiva. Pero, como él mismo dice al comenzar esta *Relectio*, su contenido no es más que una consecuencia obligada, un desarrollo, de los principios expuestos en la *Relectio de Indis*.

“Quia possessio et occupatio provinciarum illorum barbarorum, quos Indos vocant, videtur tandem maxime iure belli posse defendi, ideo, postquam in priori relectione de titulis disputavi, quos Hispani possunt praetendere ad illas provincias, sive justis sive iniustis, visum est de iure belli brevem disputationem habere, ut illa relection absolutior videatur”.

En efecto, en la tercera parte de la *Relectio de Indis*, en aquella que examina los títulos justos, no para la conquista de América, sino para la estancia en ella de los europeos, se enuncian como uno de estos justos títulos, la guerra contra los indios que acometan injustamente a los españoles o les impidan por la fuerza la prédica pacífica de la religión, la guerra justa en favor de un aliado, y la guerra contra aquellos pueblos que tengan leyes y jefes tiránicos. En todos estos títulos, sobre algunos de los cuales volveremos después, se habla de guerra justa, y a esta guerra justa dedica Vitoria su *Relectio de Iure Belli*, que es la que nos interesa fundamentalmente.

3. ¿A qué guerra justa se refiere Vitoria? Bien claramente lo dice el mismo:

“Et quia de belle defensivo revocari in dubium non potest, quia vim vi repellere licet, quarto probatur etiam de bello offensivo, i.e., in quo non solum defendetur autetiam reputantur res, sed ubi petitur vindicta propiniuria accepta”.

Es decir, no se refiere tanto a la guerra defensiva, a la guerra que hace un pueblo contra el agresor que ha invadido sus tierras, guerra indiscutiblemente lícita como un caso de legítima defensa, sino a la guerra ofensiva, a la guerra que un pueblo prepara deliberadamente contra otro.

Distingue netamente Vitoria entre guerra defensiva y ofensiva, y ambas las declara justas. ¿Cuándo?, ¿por qué causas? Seguidamente lo estudiaremos; adelantaré aquí tan sólo que estamos en presencia de la guerra de sanción contra el Estado que ha cometido una “injuria”, es decir en términos modernos, una violación al Derecho Internacional.

Es más, no es sólo la guerra de sanción, puede ser también la guerra como medida preventiva contra agresores en potencia. Medítense si no estas palabras que agrega Vitoria poco después de las citadas:

Probatur etiam quinto de bello offensivo, quia bellum etiam defensivum geri commode non potest, nisi etiam vindicetur in hostes, qui iniuriam fecerunt aut conati sunt facere; fierent enim hostes audaces ad iterum invadendum, nisi timorem poenae deterreantur ab iniuria”.

Repito, y no me cansaré de decirlo, que ni Vitoria fué un jurista, ni pretendió sentar las bases de un Derecho Internacional inexistente; pero justamente ahí reside su principal mérito, en que llevado tan solo de un

espíritu de justicia estricta, sentó proféticamente las bases de lo que hoy día tratamos de crear a duras penas.

Compárese, en efecto, estas palabras de Vitoria con las frases de la Carta de las Naciones Unidas que he citado en cabeza de esta comunicación; variará la letra, pero el espíritu es el mismo.

4. Casi toda su *Relectio de Iure Belli* dedica Vitoria al análisis de esta guerra justa, especialmente la ofensiva. Muchos de sus principios han sido sobrepasados ya por la realidad, pero los fundamentales, la esencia de su doctrina, sigue refulgiendo con valor profético.

En primer lugar niega el carácter de guerra justa a dos de las que habitualmente tienen lugar: la guerra imperialista, y la guerra sagrada. Al fin y al cabo, ambas proposiciones no son más que una repetición o una consecuencia obligada de los principios que ha defendido en la *Relectio de Indis*".

"Causa iusti belli non est diversitas religionis". "Non est iusta causa belli amplificatio imperii". "Non est causa belli aut gloria propria aut aliud commodum principii".

En estas tres proposiciones de Vitoria se halla sintéticamente expuesta toda la condenación de la guerra imperialista, vístase como se vista, de esa guerra de conquista y ambición que había provocado su primera *Relectio de Indis*, de esos apetitos egoistas que justamente provocaron la enunciación del futuro principio de No Intervención.

Pero Vitoria continúa a renglón seguido exponiendo cual es la única guerra justa:

"Unica est et sola causa iusta inferendi bellum, iniuria accepta... Item bellum offensivum est ad vindicandum iniuriam et animadvertendum in hostes, ut dictum est. Sed vindicta esse non potest, ubi non praecessit culpa et iniuria".

Es decir, la única causa justa para llevar a cabo una guerra ofensiva es la injuria recibida; es —como diríamos hoy— la guerra de sanción. Y no solamente la guerra contra el agresor actual, lo que sería más bien esa guerra defensiva admitida sin disputa, sino la guerra de sanción amplia, tanto para reparar las injurias recibidas como para advertir a los enemigos.

Reconozco que la terminología vitoriana no puede acoplarse exactamente a la que utilizamos hoy, pero afirmó rotundamente que el espíritu

es el mismo. Y en esas cuatro líneas del padre Vitoria podemos ver el claro precedente del capítulo VII de la actual Carta de la Naciones Unidas; y probablemente de otras actitudes que hoy sólo nos parecen como utopías rechazables o difíciles de alcanzar.

Es más, aun la misma letra de la Carta de las Naciones Unidas podemos hallarla en la *Relectio de Iure Belli*:

“Probatur, quia, ut supra dictum est, finis belli est pax et securitas. Ergo gerenti bellum iustum licent omnia, quae necessaria sunt ad consequendam pacem et securitatem”.

Uno de los fines de la guerra justa en Vitoria es conseguir la *paz y seguridad*; y el fin principal que persiguen las sanciones del capítulo VII de la Carta de San Francisco es el mantenimiento de la *paz y seguridad* internacionales.

5. No me voy a extender en las minuciosas reglas que Vitoria enuncia en esta *Relectio*, atinentes a quien puede declarar la guerra, conducta durante la misma, alcance de sus fines punitivos, y examen de la justicia de cada guerra. Muchas de ellas no tienen ya utilidad práctica, pues han sido superados por la nueva organización, nacional e internacional, e incluso por los modernos métodos de guerra.

Sólo quiero hacer resaltar la preocupación que Vitoria tiene en todo momento para exigir la “justicia” de esa guerra ofensiva, para evitar que pueda acudirse a ella con falsos pretextos que encubran reales ansias imperialistas, hasta el extremo de que permite al pueblo reconsiderar individualmente la decisión de sus autoridades. Citaré también su frase capital:

“Non quaelibet et quantavis iniuria sufficit ad bellum inferendum”.

Y para apoyar esta afirmación expone un argumento que, a mi juicio, es quizás el que mejor prueba como esta guerra justa ofensiva que defiende Vitoria, es la futura sanción del Derecho Internacional perfecto. El argumento es éste: así como en la sociedad civil no se aplican las penas más graves de muerte, exilio o confiscación de bienes más que a los delitos más graves, tampoco debe aplicarse la guerra a las injurias leves.

6. ¿Qué se desprende de cuanto llevamos dicho?, ¿qué supone esa guerra ofensiva justa en la doctrina de Vitoria? Volvamos sobre nuestros pasos.

Vitoria sienta proféticamente las bases de la futura comunidad internacional, a base de la libertad de todos los Estados, unidos en una internacional, a base de la libertad de todos los Estados, unidos en una solidaridad que les impone deberes recíprocos. Estos dos principios se ven bien claros en la *Relectio de Indis*.

Ahora bien, de poco serviría la enunciación de ese segundo principio si los Estados quedasen después en situación de poder violar impunemente tales deberes. La sanción es necesaria, en el Derecho Internacional como en el derecho interno, y Vitoria llega a ella insensiblemente, guiado por su claro espíritu práctico de justicia estricta.

La idea le surge al finalizar su *Relectio de Indis*. Ha defendido la libertad de los indios, la igualdad de indígenas y españoles; ha rechazado la conquista de América, sea basándose en el poder imperial, sea en el poder temporal del Papa. Y una vez situado sobre esta base firme, Vitoria sigue adelante y piensa cuales pueden ser las razones que justifiquen la estancia de los europeos en América; y al efecto desarrolla una serie de proposiciones de solidaridad internacional, en las que se fija el futuro Derecho Internacional. Quizás los argumentos más puros, más teóricos, sean los primeros, aquellos que hablan de la libertad de comercio, de la libertad de comunicaciones, del domicilio y matrimonio; pero la realidad de los hechos le lleva, como siempre, a analizar otras situaciones que se han producido y pueden producirse. Y así piensa: Si en vez de ser los españoles los que ataquen a los indígenas, son estos los que ataquen a los españoles, ¿pueden éstos defenderse?; la respuesta afirmativa es fácil, estamos en presencia de la guerra defensiva. Pero sigue apurando la hipótesis: los indígenas no han atacado a los españoles, más hacen la vida imposible y persiguen a los convertidos; primera justificación de la guerra ofensiva. Y sigue más adelante: hay pueblos indígenas que cometen delitos contra el Derecho de Gentes, como la antropofagia o los sacrificios humanos; nueva justificación de la guerra ofensiva. Sin olvidar la posible alianza con un pueblo indígena que a su vez se vea forzado a llevar a cabo una guerra ofensiva justa contra otro pueblo indígena.

Es decir, la guerra ofensiva justa se ha presentado naturalmente ante Vitoria como una de las posibilidades que pueden ocurrir en América, como el reverso de la medalla, de esa condena enérgica que ha hecho de la guerra de conquista, de la guerra imperialista.

Más Vitoria se da cuenta de que la hipótesis puede darse no sólo en las Indias sino en cualquier parte del mundo, que el concepto de la guerra justa es fundamental, y por eso le dedica inmediatamente una nueva *Relectio*. *Relectio* que es preciso interpretar poniéndola de acuerdo con

toda la doctrina vitoriana, ya que ha surgido como última consecuencia de la *Relectio de Indis*.

Así enfocado el problema, creo que no caben dudas sobre el significado de esta guerra justa en Vitoria. Es la sanción del futuro Derecho Internacional, es la sanción al incumplimiento de esos deberes que impone la solidaridad entre las naciones, entre esas naciones igualmente libres.

7. No es la guerra de defensa. Lo dice expresamente en la frase que hemos citado más arriba. Es la guerra ofensiva.

Y no es la guerra ofensiva imperialista o sagrada, que ha condenado enérgicamente en la *Relectio de Indis*, y vuelve a rechazar como causa de justa guerra en las frases de la *Relectio de Iure Belli* que también he citado más arriba.

Es sólo la guerra ofensiva en castigo de injurias recibidas o para advertencia de los posibles injuriadores; también he citado más arriba la frase en que expresamente lo dice Vitoria. Pero ¿en qué consisten estas injurias?

Esta injuria no es sólo la guerra agresiva actual; contra ella basta la guerra defensiva admitida sin disputa. Es otra clase de injuria, más amplia, y que Vitoria no define expresamente, pero que se puede describir fácilmente.

Ante todo es una injuria que admite grados más o menos intensos, puesto que sólo cabe recurrir a la guerra cuando su gravedad lo justifique. Después, es una injuria cuya reparación tiene como principal finalidad el mantenimiento de la paz y seguridad; y no sólo restaurando la paz perdida, sino previendo y procurando evitar futuras alteraciones de esa paz. Por último, las medidas que conlleva la guerra ofensiva justa son, no sólo las propiamente militares, sino también las que conducen a la recuperación de las cosas perdidas, a la obtención de seguridades convenientes, a la reparación de las ofensas recibidas, y al castigo de los injuriadores. Todas estas afirmaciones están tomadas de frases textuales de la *Relectio de Iure Belli*.

¿Qué es todo esto?, vuelvo a preguntar.

Para responderlo, recordemos aún algo más, algo fundamental en la doctrina del padre Vitoria, y es el concepto del Derecho de Gentes común a todas las naciones, del cual deduce una serie de deberes a cumplir. Pues bien, la injuria no puede ser más que la violación de esos deberes, la ofensa a los derechos correspondientes en los demás Estados, en una palabra la violación del *Ius Gentium*, de esas normas y principios universales que "la razón natural puso en todas las gentes".

Esta conclusión, rigurosamente lógica, está concorde con cuantas frases y proposiciones aisladas encontramos en la *Relectio de Iure Belli*, y aun en aquellas de la *Relectio de Indis* que hacen referencia a la guerra justa ofensiva.

Y tenía que ser así. Porque, vuelvo a decir, libertad, solidaridad y sanción son los tres principios básicos de la doctrina de Vitoria, y han de ser los tres principios básicos del Derecho Internacional perfecto, del Derecho Internacional futuro, del Derecho Internacional.

8. En la doctrina de Vitoria, pues, hay una actuación, una intervención, cerca de aquellas naciones que violen, que injurien, los principios del Derecho de Gentes. Intervención que en modo alguno puede ser por motivos imperialistas: intervención condicionada, en aquellos casos cuya gravedad lo exijan; intervención que puede llegar a la guerra justa agresiva; y en esa guerra se buscará la reparación de la injuria y el mantenimiento de la paz y seguridad.

Idea, a veces palabras, que han pasado ya a la Carta de las Naciones Unidas. En Ginebra todavía, sólo se pensaba en unas sanciones contra el injusto agresor bélico. Hoy hemos dado un gran paso, hay sanciones contra el Estado que suponga en general una amenaza contra la paz; y con esas sanciones se busca restaurar y mantener la paz y seguridad internacionales.

Doctrina plenamente vitoriana.

Lo que se demuestra aún mucho más claro a medida que se ahonda en ese concepto de “amenaza a la paz”, distinto a la agresión, cuyo alcance sólo se podrá poner en claro cuando los órganos rectores de las Naciones Unidas ahonden en el preámbulo y art. 1 de la Carta, en la finalidad de las Naciones Unidas, en los deberes impuestos a los Estados.

9. Porque la “injuria” vitoriana, como la “amenaza” actual, no es sólo la agresividad actual o en potencia, la conquista armada.

Ya he dicho cómo, de las frases empleadas por Vitoria en su *Relectio de Iure Belli*”, se deduce que el término “iniuria” abarca toda violación a esos deberes que el *Ius Gentium* impone por razón natural a todas las naciones.

Pero aun podría pensarse, como quieren hacer todavía hoy algunos diplomáticos rutinarios, que esos deberes son sólo externos, de la vida internacional, y en modo alguno se vierten hacia la vida interna de esos Estados, hacia las garantías políticas y humanas de los súbditos. Y no hay tal.

Vitoria contempla expresamente esa vida interna, esas garantías universales de todo súbdito frente a sus príncipes por el mero hecho de ser hombre. Lo dice bien claramente al final de la *Relectio de Indis*: uno de los justos títulos por él esgrimidos, es el caso de que un príncipe pagano persiga a los indígenas libremente convertidos al cristianismo; otro título, el más interesante a este respecto, es el caso de que en cualquier país exista tiranía, sea porque las autoridades tiranicen a los súbditos, sea porque sus leyes sean en sí tiránicas:

“Alius titulus posset esse propter tyrannidem vel ipsorum dominorum apud barbaros vel etiam propter leges tyrannicas in iniuria innocentium”.

En esta proposición se encierra algo que todavía no hemos alcanzado explícitamente, pero que ya se apunta en el horizonte: la intervención colectiva cuando en un Estado exista un régimen político interno que prive a los súbditos de sus garantías y derechos.

Vitoria no usó estos términos. Vitoria estaba examinando la realidad americana, y con su tajante criterio de justicia pensó en el caso, que ya se había dado, de pueblos antropófagos o con sacrificios humanos a la Divinidad, y de ellos habla concretamente; pero el principio es general. Y tiene perfecta versión moderna.

La doctrina apuntada en la propuesta uruguaya, las peticiones esgrimidas y en parte acogidas al discutirse el caso español ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, el futuro indiscutible de lo que ya no será siquiera intervención, porque será la actuación normal policíaca de la comunidad jurídica internacional, todo eso se halla contenido proféticamente en esas frases de Vitoria.

Porque no son aisladas, porque son la lógica consecuencia de toda una doctrina de justicia internacional.

III. PROYECCIONES FUTURAS

1. Vitoria fué en verdad el creador del Derecho Internacional, no sólo porque fué el primero en hablar, sino porque en su doctrina están contenidos todos los principios básicos del Derecho Internacional, del Derecho Internacional que aún no hemos perfeccionado.

En mi libro *La aportación vasca al Derecho Internacional* insinué al final algunas consideraciones personales, orientadas en el sentido de probar que el Derecho Internacional se hallaba en las primeras etapas

de su desarrollo, más o menos equivalentes a las pasadas por los derechos internos cuando se evolucionó desde los señores y la venganza de sangre a la autoridad y sanción colectivas. Expresaba entonces también mi esperanza de que el final de la guerra mundial nos trajera el avance que perfeccionara ese Derecho Internacional en ciernes, que completara la intuición vitoriana.

No voy a decir si he quedado desilusionado al terminar la contienda. Probablemente el año transcurrido no sea bastante para decir con certeza si las Naciones Unidas serán o no aptas para cumplir su misión y perfeccionar el Derecho Internacional; quizá la respuesta dependa más de la futura conducta de sus representantes, que de la letra de la carta de San Francisco.

En todo caso es indudable que se ha dado un gran paso. Y ese paso tiene esencias reciamente vitorianas.

2. Existe una comunidad internacional, que aspira a ser universal. En ella todos los Estados son en principio iguales, grandes y pequeños, creyentes e infieles, como quería Vitoria; siquiera esa igualdad todavía no sea absoluta a la hora de votar en el Consejo de Seguridad. Existen unos deberes comunes a todos esos Estados, enumerados en forma de propósitos de las Naciones Unidas. Y existen una serie de medidas colectivas, que llegan hasta la guerra justa ofensiva, contra aquellos Estados que amenacen la paz, rompan la paz, o realicen actos de agresión. Es decir, imperfectamente a veces, oscuramente otras, pero casi siempre con nitidez y energía, se han incorporado los principios fundamentales de Vitoria; y los defectos dependen más de obstáculos puestos por individualidades, que no del deseo de la mayoría.

No voy a estudiar la carta de las Naciones Unidas ni las características actuales del Derecho Internacional. Me limitaré al punto conexo con esta comunicación.

3. Quizás los defensores a ultranza del principio caduco de la "No intervención", hayan cantado victoria el día que lograron incorporar al art. 2 de la Carta ese número 7, redactado en forma aparentemente negativa; parece, en efecto, que en él se asienta el principio de que no se puede intervenir más que en casos excepcionales. Cuando es lo contrario, es en casos extremos cuando no se puede intervenir.

El principio estaba redactado de otra forma, y situado en capítulo distinto, en las proposiciones originales de Dumbarton Oaks. Allí estaba en el capítulo VIII (hoy VI), relativo a la solución pacífica de conflictos internacionales, que no se aplicaría a aquellas "cuestiones que, según el

Derecho Internacional, son únicamente de la jurisdicción interna del Estado a que se refiera el caso"; era, pues, la única excepción y en un caso muy concreto. Hoy ha pasado al capítulo I y parece ser la regla general, para pasar a excepción los casos del capítulo VII actual, relativo a las sanciones. Pero no es así.

Si meditamos el contenido de ese número 7 del art. 2, veremos perfectamente que su redacción es estridente, que mejor estaría redactado así: "Todo lo contenido en la presente Carta se aplicará en cualquier caso, salvo únicamente si se trata de una cuestión esencialmente interna y no comprendida en el capítulo VII de la Carta." Esa es su verdadera esencia. Porque tal es el principio general: intervención, intervención colectiva a través de los órganos de las Naciones Unidas, intervención condicionada en los casos y forma que marca la Carta; pero intervención, intervención positiva.

Y la excepción, excepción que deberá ser rarísima aunque hoy todavía duden los Estados, queda limitada a los casos que única y exclusivamente sean internos, que no tengan repercusiones internacionales.

Esta es la interpretación lógica de la Carta. Y esta es la interpretación que ya se le ha dado en la discusión del caso español por delegados, como el de Australia y Estados Unidos, bien poco sospechosos de querer violentar la letra de la Carta en dicho caso.

Es también mi interpretación. Imparcial y objetiva. Y es la que corresponde exactamente con la doctrina vitoriana.

Pero quizás aun los Estados no se atrevan a ir tan lejos, y todavía se reserve a la jurisdicción interna un campo demasiado ancho en que esgrimir la no intervención.

4. Por eso voy a examinar el problema en dos aspectos. Tomemos primero el capítulo VII de la Carta, en que no caben dudas.

Las Naciones Unidas, según el art. 39 en relación con los arts. 41 y 42, pueden acordar una serie de medidas colectivas contra aquel o aquellos Estados que sean culpables de "amenazas contra la paz", "rupturas de la paz" y "actos de agresión". Esas medidas van desde las rupturas de comunicaciones hasta la guerra ofensiva.

Quizás alguien diga que la ruptura de relaciones comerciales o diplomáticas no es una intervención porque es un acto negativo; no estoy conforme con esta interpretación. Pero lo que no creo que nadie dude es que la guerra justa ofensiva es una intervención.

Intervención ¿por qué causas? Por actos de agresión, caso que ya estaba previsto en la Sociedad de Naciones de Ginebra y resultó insufi-

ciente. Por rupturas de la paz, término nuevo y distinto a la agresión. Y hasta por amenazas a la paz, concepto lleno de proyecciones que con el caso español han comenzado a entreabrirse, porque en él puede estar el futuro de las Naciones Unidas.

Todo esto es por esencia vitoriano. Es la guerra justa ofensiva por causa de “iniuria”, y con la finalidad de mantener la “paz y seguridad”, palabras ambas que aparecen tanto en la *Relectio de Iure Belli* como en la Carta de San Francisco.

5. Pero avancemos. Ya en el caso español se ha esgrimido y recogido como uno de los argumentos fundamentales, la estructura política del régimen y la falta de libertades políticas; quizás el caso no sea del todo significativo, porque junto a ese aspecto van otros más graves que pueden enturbiarse con aspiraciones imperialistas de conquista y un pasado belicoso. Planteemos pura y lisamente el caso.

¿Podrán intervenir las Naciones Unidas acerca de un Estado cuya estructura política, o cuya actuación política, niegue el respeto a esos “derechos humanos y libertades fundamentales para todos sin distinción de raza, sexo, lengua o religión” que enuncia el art. 1 de la Carta como finalidad fundamental de las Naciones Unidas? Es decir, más o menos, los términos de la proposición uruguaya.

Antes de seguir adelante, no vacilo en confesar que estoy convencido de que hoy por hoy esta interpretación no tendría apenas eco en el seno de las Naciones Unidas, habría demasiados intereses en contra. Pero debo examinar el problema sinceramente, y con visión de futuro también, porque con la misma convicción afirmo que la tesis que voy a desarrollar triunfará en un futuro no lejano.

Vuelvo a ese número 7 del art. 2, a ese aparente triunfo del principio de la no intervención. Si un asunto no es “esencialmente” de la jurisdicción interna, porque tiene ámbito internacional, cabe la actuación colectiva de las Naciones Unidas. Y cuando en cabeza de su Carta se fija como propósitos primordiales el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales, la violación por cualquier Estado, de esos derechos y libertades afecta a la colectividad, es de la jurisdicción internacional, porque viola sus principios básicos.

Esto se halla contenido en el espíritu y aun en la letra de la Carta de las Naciones Unidas. Quizás se tarde en admitir normalmente, quizás en el futuro se modifique la redacción para que quede más claro el principio que enuncio. Pero no hay más salida.

Y este principio también es profundamente vitoriano. Es la guerra justa contra las tiranías, sea porque el príncipe tiranice a los súbditos, sea porque las leyes sean en sí tiránicas.

6. Y todo ello no es más que el único principio fundamental de la doctrina del padre Vitoria: la sanción.

Decía en mi citado libro, que hasta que no tenga sanción el Derecho Internacional no estará perfecto. Hoy tenemos un comienzo de sanción, una sanción cuyo éxito depende ya más de los hombres que la apliquen que de los redactores de la Carta. Pero puede ser suficiente, y en ese caso el Derecho Internacional se perfeccionará.

Probablemente su aplicación irá siendo progresivamente más intensa a medida que el espíritu internacional se afiance.

En todo caso esa sanción, esa actuación colectiva de las Naciones Unidas contra el Estado que amenace la paz, y más adelante contra el Estado que viole cualesquiera de los deberes universales que como tal le incumben, supone una real y positiva intervención.

7. Aunque quizás no. Mejor será cambiar de nombre. Y lo mismo que al perfeccionarse el Derecho Internacional probablemente dejará de ser "internacional" por ser mundial, de la misma manera al perfeccionarse este nuevo concepto, dejará de ser intervención para convertirse en una simple operación policial o judicial.

Exactamente como ocurre en la esfera interna.

Al fin y al cabo la "no intervención" era un corolario obligado del principio de la soberanía absoluta, y tenía razón de ser tan sólo en tanto ésta se mantuviera a ultranza. Pero la soberanía ya no es absoluta, y quizás esté en vías de desaparecer por completo.

Sobre los Estados ha surgido la comunidad internacional, cuyos órganos y actividad deben ir fortaleciéndose de día en día. La pertenencia a esa comunidad internacional impone unos deberes a todos los Estados miembros; deberes que tanto se refieren a la paz y seguridad internacionales, como al respeto de esos derechos humanos y libertades políticas internas a que todos se han adherido. Y la violación de esos deberes acarreará la intervención, o mejor la actuación, de los órganos de la comunidad sobre el infractor. Como hoy, en la sociedad estatal interna, la policía actúa sobre el marido que propina una paliza a su mujer, sin que aquél pueda alegar que la paliza fué en la esfera interna del hogar.

Comunidad internacional, deberes internacionales, y sanción internacional, que constituyen la raíz misma de la doctrina de Vitoria.