

# “LA GUERRA CIVIL Y EL DERECHO INTERNACIONAL”

## I.—INTRODUCCION

EL enunciado del tema resulta un tanto ambicioso, acaso desorbitado. Hablar de la Guerra Civil y el Derecho internacional equivale, de hecho, a plantearse todo el problema del actual Orden internacional, y no sólo en su plano normativo, sino más decisivamente en el institucional y político. Mi propósito es mucho más modesto. Aspiro tan sólo a llamar la atención sobre la actualidad e importancia de la cuestión. Trato de destacar algunas de las dimensiones que el problema presenta y mostrar la inadecuación de las fórmulas legales y constitucionales imperantes. Quiero, ante todo, denunciar la relativa poca atención que se concede en las obras usuales a este capítulo importantísimo de la vida pública. Mi última meta será el poder dejar firmemente establecido el vínculo que liga la empresa de renovación del Orden internacional con el éxito o fracaso que corone el esfuerzo por lograr una reforma sustancial del régimen clásico de la guerra civil.

Todo lo anteriormente expuesto supone por mi parte una global repulsa de las concepciones, según las cuales la Guerra Civil es un fenómeno marginal al Derecho internacional, en el cual sólo indirectamente repercute para conseguir dos propósitos: 1) que la guerra civil subsista y evolucione como tal sin afectar para nada a la paz internacional; 2) que

las relaciones internacionales se vean perturbadas en la menor medida posible por los acontecimientos estrictamente domésticos. Se trata de una marginalidad sumamente relativa, en cuanto que el Derecho internacional penetra, un tanto furtiva e inconfesablemente, en el ámbito de la Guerra civil, guiado por la necesidad de sustentar unos criterios jurídicos de los que depende el que la guerra civil no se transforme en una guerra internacional. Ahora bien, desde el instante en que el Derecho internacional procede a esa regulación periférica, indirecta, se ve obligado, al querer que sus normas tengan eficiencia, a una progresiva penetración en el campo mismo de la guerra civil. Hoy sabemos perfectamente que los conceptos clásicos de la guerra civil; me refiero al problema del reconocimiento, no intervención, responsabilidad, etc., sólo son operantes apoyándose en unas decisiones que afectan a la sustancia misma de la guerra civil.

Los propósitos que orientaban la acción del Derecho internacional clásico estaban condenados a la esterilidad ya desde su misma pronunciación. En efecto, para que la guerra civil quedara reducida a un fenómeno estrictamente doméstico, sin afectar para nada a la vida internacional como tal, resultaba indispensable que se impusieran estos principios: 1) un Orden internacional en posesión de una superioridad política que le permitiera proceder a la delimitación exacta de lo que pretende ser la frontera que separa lo político interno de lo político internacional; 2) una supremacía del Derecho internacional sobre el Derecho interno, el cual vendría a ser un Derecho subordinado, un régimen particular y especial; 3) unos principios políticos y constitucionales que configurasen debidamente el catálogo de los derechos políticos de los hombres y de las comunidades sociales. El primer y más ostensible fallo de la teoría clásica sobre la guerra civil consiste en su absoluta incapacidad para precisar cuando estamos en presencia de una auténtica y exclusiva guerra civil. Ni el criterio objetivo, ni el intencional y subjetivo son adecuados. Pretender valorar la guerra civil en función de la actividad física desplegada es a todas luces insuficiente. Buscar un criterio selectivo en los motivos que inducen a la guerra civil es algo complejo y viscoso. La realidad es que

la guerra civil viene calificada no sólo por la voluntad de los que intervienen, sino fundamentalmente por la actitud de los terceros. Los fenómenos de Corea, China, Indochina, Argelia, etc., son claras muestras de cómo ante un mismo hecho unos Estados afirman su naturaleza de conflicto civil, en tanto que otros declaran que se trata de una verdadera guerra internacional. Hay una cierta afinidad con el problema espinoso de la distinción entre conflictos políticos y jurídicos. Una guerra civil pretende pasar como un fenómeno perfectamente ubicado en la normalidad jurídica internacional, a la que no afectaría. Mas esa afectación o indiferencia es en último término algo subjetivo, que dependerá no sólo de la misma dialéctica de la guerra civil, sino de la actitud que los Estados decidan con relación al resultado de la contienda. Así vistas las cosas, la calificación civil de una guerra puede ser el resultado de diversas actitudes políticas de matiz estrictamente internacional. La calificación de la contienda se convierte en la primera línea de lo que está destinado a ser la plataforma internacional de una Potencia con pretensiones hegemónicas.

Hace unos años que me he impuesto la misión de analizar los factores que explican la crisis del Orden internacional clásico. En esta empresa, modestamente acometida, resulta de significación esencial el ir consiguiendo una mayor riqueza de planos, de medios en los cuales puede localizarse mi diagnóstico. Para mí el Orden internacional está en crisis por su ineptitud funcional: su incapacidad para cumplir la misión de todo Orden jurídico y político, o séase el convertirse en un cauce y sistema que haga posible una justa y humana convivencia, una limitación y sumisión del pánico, desconfianza y fuerza. Y el Orden internacional fracasa por no suponer ninguna aportación positiva en esa tarea: no posibilita esa convivencia en cuanto no tiene soluciones que hagan realizable una dinámica plenamente lograda. Para mí la guerra civil no puede ser un capítulo perdido de alguna institución más o menos lograda del Orden internacional. La guerra civil es una faceta del gran problema del llamado proceso de integración o dispersión del Poder y hay que entenderla en función del mismo.

## II.—ACTUALIDAD DEL PROBLEMA

Los internacionalistas no conceden la importancia debida al hecho de que nuestra crisis internacional coincide con una crisis política, social, técnica y económica universal. Es el orden internacional, pero también el interno lo que está en crisis, y esto es lo que configura de una manera radicalmente dramática nuestra situación. En el campo teórico, y sólo a título de simple especulación, cabe pensar en estas situaciones: 1) crisis internacional sobre una base de normalidad doméstica; 2) crisis doméstica sobre una normalidad internacional; 3) crisis internacional concurrendo con la doméstica. Las guerras de la época monárquica, de la Sociedad internacional dinástica correspondían al primer tipo. La mayoría de las revoluciones del siglo XIX eran, especialmente en sus inicios, ejemplos del segundo tipo. Las guerras finales de la Francia revolucionaria, las guerras napoleónicas, las guerras modernas de los totalitarismos son típicas manifestaciones de la última especie.

La dialéctica de la lucha política, la ley fatal que guía incluso mecánicamente su proceso, hace que siempre se camine hacia la última fórmula. Cuando las guerras internacionales se estabilizan, se hacen sustanciales, entonces fatalmente el sistema doméstico se va configurando en función de esas exigencias de lucha internacional y termina por transformarse revolucionaria y bélicamente. Para RANKE y otros sagaces historiadores, la Revolución francesa vino a ser el resultado de una necesidad sentida por Francia para poder sostener su rango de potencia bélica. Cuando la crisis doméstica es profunda, entonces fatalmente tiene la tendencia a transfigurarse en una actitud radical ante lo internacional, y así surge la crisis internacional traída de la mano y como consecuencia de una revolución doméstica. Y no es el tono ideológico el que impone esa transformación; es la necesidad nacida de la misma crisis doméstica. Girondino y jacobino, stalinista o trotskista son actitudes distintas en los que lo esencial es la preocupación por lograr en la acción internacional la garantía y consolidación de la empresa revolucio-

naria doméstica. En conclusión: imperativamente llega un momento en que crisis doméstica e internacional concurren. Es nuestra época. También lo fué la del final de Roma, del feudalismo...

Si es cierto lo que acabo de decir; no puede tampoco dejar de serlo el principio que manifiesta la ecuación que para mí existe entre guerra civil y guerra internacional. Hoy apenas es necesario insistir en el hecho de que guerra y revolución son fenómenos parejos, y que, por lo mismo, dentro del proceso revolucionario es pueril separar sus dos aspectos: el civil y el internacional. Precisamente siendo el factor civil intenso, es cuando, y sólo cuando cabe decir que estamos en presencia de una verdadera crisis internacional. De igual modo que sólo puede hablarse de auténtica crisis del Estado cuando éste es incapaz de resolver por el cauce legal la rivalidad social y económica; de igual forma la crisis internacional se caracteriza por su incapacidad para dominar la guerra civil, para encauzarla y aislarla del ámbito internacional.

Mas no tengamos una propensión tan radical en favor de las afirmaciones dogmáticas, de las estimaciones de principio, y sea más prudente el atenernos a los hechos.

Muchos de mis lectores repudiarán sin grandes vacilaciones mis afirmaciones de principio. Pienso que será más difícil negar los acontecimientos actuales. Me limitaré a recordar los siguientes sucesos históricos de cuya importancia nadie creo se atreverá a dudar. Guerra civil española. Guerra civil china. Guerra de Indochina. Campañas bélicas de emancipación colonial después de 1945. Sublevación checoslovaca. Guerra de Corea. Rebelión húngara.

La desintegración del sistema ginebrino, la caída vertical del orden capitalista y burgués está jalonado de estas guerras civiles. Con papeles distintamente repartidos, cambiando la escenografía; la realidad es que en todos esos conflictos hemos asistido a la misma tragedia: liquidación de un sistema sin saber cuál le sucederá.

La guerra civil española —lo reconocieron ambos beligerantes— era una gran batalla internacional que se libró en un espacio nacional. De su proceso de internacionaliza-

ción son buena prueba: 1) la persuasión de los beligerantes de que representaban y luchaban por actitudes que estaban llamadas a informar todo el Mundo: era una concepción mesiánica, ecuménica del combate; 2) por la intervención de fuerzas internacionales que lo hacían: a) por la irradiación universal y humana de la batalla (los nacionales hablaron de Cruzada; los republicanos de liberación, y tanto unos como otros galvanizaron las grandes fuerzas mundiales); b) por la decidida participación de fuerzas colectivas: sindicales, sociales y políticas que actuaban persuadidas de que el combate les afectaba existencialmente; c) por imperativos nacionales, estatales, lo que explica la acción alemana, italiana y la especial forma de presentarse Portugal, Rusia y grandes democracias. De hecho todos intervinieron: que intervenir era no sólo el actuar directamente, sino también el tratar de que no se actuase; 3) por la misma actitud de los organismos ginebrinos y por la política del famoso «Comité de no Intervención». La realidad fué: 1) que se trataba de una guerra internacionalizada; 2) que el Orden internacional para hacer frente a sus peligros tenía que eludir el cumplimiento de las normas clásicas sobre la guerra civil y crear procedimientos y situaciones fácticas revolucionarias. En suma: se violó el Derecho internacional clásico por su inidoneidad para resolver nuestra guerra.

Al concluirse la guerra mundial, cuando después de 1945 se hizo manifiesto el grado de desintegración del viejo Orden político internacional, comenzaron a surgir escenarios bélicos en los que el motivo de la lucha era la emancipación de las colonias, la disolución de los pasados imperios de Ultramar. Si en las guerras civiles usuales es la oposición de formas de vida, la distinta interpretación de los fines a los que debe servir el Poder el hecho que justifica la suspensión de la convivencia y produce la escisión del Estado en dos comunidades, cada una de las cuales se dispone a «controlar» el Poder; tratándose de las guerras de emancipación colonial el motivo no es otro que la incapacidad de la Metrópoli para cumplir cualquiera de estas dos misiones: 1) facilitar el proceso de madurez del pueblo sometido, con el cual se le capacita para conseguir su independencia, y todo

esto siguiendo una vía pacífica y legalizada; 2) crear una solidaridad de intereses, suscitar una comunidad de aspiraciones que tenga la virtud de fundir a los dos pueblos en una gran unidad de acción histórica. El rasgo internacional de este tipo de guerra civil es aún más acusado en el supuesto anterior. Pues si siempre afecta al juego político internacional, a la especial configuración en el complejo mosaico de las relaciones entre Poderes, cualquier gran cambio en la titularidad del Poder dentro de un Estado, en tanto que es el equipo gobernante el que fija la política de la propia Comunidad; cuando se trata de una escisión de un grupo político, con el consiguiente nacimiento de otra unidad de acción, la alteración en los supuestos políticos, geográficos, etc., del Orden internacional es más intensa, puesto que con tal hecho asistimos a la irrupción de un nuevo posible protagonista de la vida internacional. Con esta suerte de guerra civil se modifican los supuestos constitucionales del Orden internacional, los cuales reposan ante todo en la acción de las unidades estatales, que son el factor primario de la estructura internacional. Esta indiscutible internacionalidad que ofrece el fenómeno ha terminado por barrer las reservas que se hacían a una acción de los principios internacionales basada en la alegación de la cláusula de competencia doméstica.

La guerra civil china implica un paso más en la dirección trazada por la española. Las características íntimas de la citada contienda tienen marcada semejanza con las que perfilaron la lucha iniciada entre nosotros en 1936. Guerra más bien social que estrictamente política, en la cual se disputaba por la conservación, débilmente retocada, de unas estructuras sociales, frente a los que, acaso sin grandes precisiones, se sentían apasionadamente movidos por un cambio radical que pusiera fin a vestigios feudales y estamentales aún muy poderosos. Tienen las dos guerras civiles un acento agrario, rústico, campesino indiscutible. La acción de las Grandes Potencias también fué un tanto semejante: pretensiones democráticas de llegar a una solución mediante la prioridad de los factores puramente políticos, culturales, mediante fórmulas de síntesis y concordia; actuación totalitaria, dicta-

torial con las dos versiones conocidas de comunismo y nacionalismo. Hay unas diferencias que no es lícito silenciar; me refiero a la distinta importancia y significación del factor confesional, como también al tono político diferente que presentaba la actuación del Kuomintang y de su Caudillo. Hay un hecho de especial alcance y es la subordinación provisional de la guerra china a la entablada con el Japón. Esta cooperación de los dos antagonistas chinos en el combate hacía posible una afinidad de base: al menos existía un mínimo colectivo representado por la hostilidad frente al invasor. El coeficiente de internacionalismo de la Guerra china es mayor que en la española, y lo es no sólo por el distinto rango de los Poderes afectados, por el desigual impacto que el protagonismo chino ejerce sobre los acontecimientos mundiales, sino muy fundamentalmente porque con la guerra china surge: 1) un nuevo gran poder mundial; 2) una nueva fórmula revolucionaria; 3) una acción de poderes no europeos ni occidentales. Por otra parte la polémica internacional producida al terminarse la contienda continental china es extraordinaria y se manifiesta: 1) en la discrepancia de actitudes entre los dos grandes bloques; 2) en la escisión producida dentro del bloque occidental respecto de la política a adoptar ante el gobierno de Pekín y de Formosa; 3) por la anormalidad que supone la situación de Formosa y la acción americana de apoyo a su gobierno; 4) en virtud de la obligada conexión que se estableció entre la guerra civil y la aventura coreana.

La dosis de internacionalismo es tan fuerte en el caso de Corea que muy difícilmente puede seguirse reflexionando de acuerdo a las categorías de la guerra civil clásica. En Corea concurre la lucha doméstica, la liquidación de un período colonial, la disputa de los Grandes sobre una zona divisoria y esencial en la llamada frontera mundial. Factores políticos, geopolíticos, etc., son los dominantes en la configuración del episodio coreano. La disputa es tan radical que es en Corea donde se demuestra cómo la calificación de civil dada a una contienda es un acto de decisionalidad política extrema. Para Rusia la intervención de la ONU era condenable puesto que sólo se trataba de una guerra civil. Para el Occi-

dente fué una guerra de agresión, pues con medios bélicos orientados por una potencia internacional se alteraba la situación política en Corea. Esta disputa arrojaba luz sobre posibles novedosos aspectos de la guerra civil. La noción misma de la agresión, el principio de la integridad territorial e independencia política, de cuya garantía cualquier sistema de seguridad colectiva hace uno de sus postulados básicos, tenía que ser modificada para poder comprender situaciones como la de Corea. Y nó cabía ya en ese proceso desembocar en una interpretación conforme a la cual una determinada acción rebelde contra el Poder constituido fuera calificada de acto de agresión.

El levantamiento de Hungría es un dato más que viene a ilustrar el proceso histórico y político que vengo torpemente perfilando en una exposición simplemente fenomenológica. Pero para mejor entender el caso húngaro es necesario no perder de consideración lo acontecido en Polonia. Hay muchos matices y circunstancias que indudablemente particularizan a cada uno de los fenómenos a los que aludo, pero frente a esas disparidades hay una reacción soviética que ha sido radicalmente diferente en función del alcance internacional que tuvieron los actos del Gobierno orientado por el equipo de Gomulka y el presidido por Naggy. En un caso la revuelta trata de no perturbar una alianza internacional, una alineación política; en tanto que en Budapest se anuncia la revisión de la alianza oriental y se solicita una neutralidad bajo la garantía de la ONU (de una ONU de hecho manipulada por los EE. UU.). En el caso húngaro la revolución doméstica está ambientada en una acción internacional de gran alcance: nada menos que la desintegración del bloque oriental. El carácter civil de la contienda queda al servicio de una competencia destinada a dar una nueva configuración al mundo. Por eso las actitudes de los campos adversos han sido radicales: Rusia no sólo ha proclamado el carácter doméstico de la contienda, sino que ha «intervenido» con todos sus recursos. El Occidente se ha quedado a medio camino: ha apuntado el carácter internacional de la lucha, mas, llegado el momento de actuar en consecuencia, ha retrocedido. La acción occidental ha motivado una polémica doctrinal, legal y po-

lítica de grandes vuelos. Se condena a los occidentales por su política torpe; se procede a una revisión del concepto de la intervención, empresa un tanto difícil, pues impone un deslinde no sólo formal: no hay que olvidar que se defiende la intervención occidental y se condena la rusa, la cual sólo tiene sentido procediendo sobre la base de unos previos criterios de legitimidad, que ciertamente no pueden reducirse al mero dato cronológico de la sucesión temporal de las acciones. Y como remate de todo esto se plantea de nuevo el problema de la licitud y necesidad de la guerra.

A la luz de los datos apuntados resulta una conclusión evidente: la guerra civil es uno de los fenómenos que mejor caracterizan la crisis de nuestra época.

### III.—LA GUERRA CIVIL Y SU TRATAMIENTO CLASICO

Muy raramente encontramos en un Manual, o en un Tratado, un estudio autónomo y especial de la guerra civil. Por lo general los internacionalistas se limitan a separadas alusiones, las más de ellas incidentales, al tema. Ensamblando los planos que resultan de esa contemplación fragmentaria, puedo apuntar el esquema siguiente, el cual, después, deberá ser interpretado: intencionalmente presentado.

Me limitaré, al menos de momento, a trazar cinco rasgos con los que situar la cuestión. Estos son: 1) la guerra civil y la autonomía constitucional del Estado; 2) la guerra civil y el problema del reconocimiento; 3) la guerra civil y el tema de la responsabilidad internacional; 4) la guerra civil y el régimen de neutralidad; 5) la guerra civil y el derecho de comercio y tránsito.

La guerra civil pretende pasar como hecho extraño al orden internacional, aunque tal marginalidad no sea producto propio, sino una calificación obtenida por la acción de una norma internacional. Lo que sucede es que la Constitución internacional otorga en principio a toda comunidad nacional

la facultad de determinar autónomamente su régimen constitucional, su estructura social y disposición administrativa. Y el Derecho internacional no sólo confiere al Estado esa capacidad, que históricamente le es originaria, sino que trata de no discriminar sobre cuáles deben de ser los medios y formas utilizados por el grupo para canalizar su decisionalidad constitucional. Para que el Derecho internacional limitara la forma de actualizarse esa autonomía constitucional, sería indispensable que él mismo se definiera ideológicamente, políticamente. No bastaría, por otra parte, que el Orden internacional definiera los modos con los cuales un pueblo se determina constitucionalmente, si al mismo tiempo no se concretan las medidas a tomar cuando se imposibilita el ejercicio eficiente del Poder constituyente por una parte de una Comunidad. Todos estos hechos han provocado una muy característica posición por parte de los autores latinoamericanos. Es de observar que son esos medios, antes aludidos, los que más se han preocupado por garantizar la marginalidad de la guerra civil: su carácter absolutamente doméstico. Lo han hecho en virtud de lo que ellos consideraban necesaria defensa de unas posibilidades democráticas, sólo por ese medio realizables. Y en tal régimen de guerra civil, los latinoamericanos son los que más se destacan por ligar el fenómeno apuntado con el proceso histórico destinado a crear nuevos sujetos internacionales. En la actitud latinoamericana hay unos factores y una psicología que resulta determinante. Son pueblos que tienen una **doble experiencia** de la guerra civil: la colonial y la propiamente interna o cívica. Y están tan mezcladas ambas posturas que toda guerra civil tiene en ellos **facetas** de colonización muy claras.

La justificación de la marginalidad de la guerra civil está en función del Derecho que tiene un Pueblo para darse su propio régimen constitucional. Mas aquí se opera con nociones y realidades distintas y que demagógicamente se confunden. Se trata de un Derecho que tiene el Pueblo, o sease la ciudadanía. Derecho que en ocasiones habrá que imponer a los Poderes constituidos, al mismo Estado como cristalización de un grupo de privilegiados. Mas el Derecho internacional se desentiende del protagonismo del cuerpo ciu-

dadano y pasa a configurar tal autonomía constitucional como el poder que tiene el «titular» [del poder, o séase el mismo gobierno a determinar el régimen político. De este modo el Derecho internacional capitula ante los hechos consumados, ante la situación de fuerza, y sólo mediante la fuerza, cuando ésta se impone y consolida, el Orden internacional se pone en contacto con las realidades. Este fenómeno político, esta decisividad de la fuerza, que se traduce jurídicamente por medio de la noción de la efectividad, se registra tanto cuando se habla de la autodeterminación de una comunidad humana para afirmar su independencia, como del poder de la misma —ya independiente— para otorgarse el régimen constitucional deseado. Mas en ambas situaciones el Derecho internacional carece de categorías y cauces legales para concretar y posibilitar la realización de tales potestades. De este modo es la fuerza la que produce la emancipación colonial, tras larga lucha; es la revolución la que configura el régimen constitucional en frecuentes ocasiones.

La confusión entre el Pueblo, la Nación y el Estado y su Gobierno desemboca en la bizarra situación, por la cual, pretextando la defensa de la libertad de la Nación, de su independencia y señorío político se llega a situaciones políticas en las que se utilizan tales prerrogativas precisamente para imposibilitar, o despojar, a la Nación de esos derechos y someterla a un régimen de fuerza que vivamente la repugna. Así, de nuevo, el viejo Derecho internacional concluye en el triste papel de cómplice de los poderosos. Mas al mismo tiempo que fenomenológicamente se produce esta disonancia de pretensiones y realizaciones, la vida social y política no se congela sino que se desplaza, se altera en sus manifestaciones, y planteada la realidad en función de la fuerza, todo lo que se consigue es imponer la prueba radical de la contienda civil, ya en forma de auténtica guerra internacional, para permitir la realización de la autonomía constitucional de la Nación. Lo que sucede —y en esto admito muy gustosamente la reflexión que me ha hecho el Profesor Kunz— es que no siempre la prueba de la fuerza es iniciada por los auténticos portadores de la comunidad, ni tampoco resulta infrecuente que la apelación a la violencia no

se ultime con una victoria más escandalosa aún de los negadores de esa independencia y poderío de la Comunidad. Es, sencillamente, una faceta más del carácter precario, funcionalmente imperfectísimo, que tiene actualmente todo recurso a la fuerza como instancia normalizadora y creadora de situaciones políticas.

Lo más frecuente es que los internacionalistas estudien la guerra civil como una sección del gran capítulo del Reconocimiento. Reconocimiento de Gobierno cuando asistimos a la implantación del mismo por la acción revolucionaria, o reaccionaria. Reconocimiento de nuevo Estado cuando éste surge en virtud de una victoriosa guerra emancipadora, secesión triunfante. Las citadas especies de Reconocimiento vienen a liquidar la guerra civil y a legalizar —más o menos definitiva y completamente según la forma de Reconocimiento— la situación nacida de aquella. Mas antes de que la lucha se haya concluido, el Reconocimiento tiene una acción directa en ella, y esto es lo que ahora me interesa destacar.

Se ha hablado de reconocimiento de beligerancia, también se ha impuesto —especialmente por los anglosajones y las necesidades modernas— el llamado reconocimiento del insurgente o del rebelde, que venía a ser como una fase inferior al viejo reconocimiento de beligerancia en guerra civil, acaso explicable por la intención que anima en otro orden de cosas la diferencia entre reconocimiento de jura y de facto. En cualquiera de estas modalidades el Reconocimiento viene a representar, aunque no siempre se quiera admitir, un modo adicional de penetrar lo internacional en el campo de la guerra civil.

Se ha dicho por la mayoría de los internacionalistas que el «status» de guerra, la facultad de adquirir la condición de beligerante, con el complejo jurídico que a la misma se atribuye, viene condicionado por el Reconocimiento de beligerancia. Y se ha precisado aún más la noción diciendo que tal reconocimiento tiene carácter constitutivo, o séase que viene establecido sólo en virtud de este acto de voluntad, un tanto discrecional, que es el reconocimiento. Si esto es así, y de momento habrá que admitir que se trata de una concepción bien fundamentada, estamos ante una

realidad palmaria: la calificación de la guerra civil, la determinación de su régimen, el status de sus participantes, etc., *depende* de la conducta que adopten las terceras potencias. Ahora bien esto implica: 1) que los contendientes en la lucha civil tienen que cuidarse sigilosamente de conquistar amistades internacionales, con la servidumbre, compromisos, etc., que ello entraña; 2) que en el supuesto de que la actitud de las citadas potencias sea unánime, monolítica, entonces en realidad son ellas las que deciden el resultado, y actúan como una instancia soberana; 3) que en el supuesto, cada vez más frecuente en virtud de la bipolaridad mundial, de que tales potencias discrepen, entonces la guerra civil es un factor más, una nueva área de discordia internacional, con lo cual la tensión entre los Poderosos se alimenta de esa contienda civil, que funciona cada vez más condicionada por el resultado de la citada tensión. De este modo la guerra civil que pudo tener una explicación auténticamente indígena, ser exponente de una especie de viriatismo, concluye por falsearse y someter a lo externo las motivaciones domésticas. Y así la guerra civil viene a depender en todas sus fases de la situación internacional, a la que termina por servir, aún a veces aumentando su confusión y peligrosidad. Pero con esto se apunta un nuevo peligro y es el de la guerra civil como forma de intervención hegemónica, imperialista y como modo de creación de auténticas situaciones de clientela y satelitaje. Cada contendiente en la lucha fratricida necesita contar con alianzas internacionales, aún después de concluida la lucha ha de menester de tales apoyos, y nada tiene de extraño que todo ello se adquiera mediante fórmulas que reactualizan viejos vasallajes, o aboquen, lo que puede ser aún peor y más frecuente, con parcelaciones y divisiones de la unidad patria, como es el caso de China y de Corea.

La guerra civil se introduce como un apartado dentro del gran tema de la Responsabilidad internacional del Estado. Bajo este prisma lo han estudiado organismos científicos como el IDI, lo esbozó la misma Conferencia Codificadora de La Haya y se ha convertido en un tema típico de la Responsabilidad internacional en el que las motiva-

ciones políticas son determinantes, como últimamente he tratado de demostrar. En este plano es donde se ha orientado la doctrina latinoamericana, enfrentándose con las posiciones occidentales, y en el mismo se ha apoyado la monografía del doctor Cortina Mauri.

Simplemente con hablar de guerra civil y responsabilidad internacional queda afirmada la conexión, la no marginalidad de la guerra civil frente al Orden internacional. No es posible afirmar una responsabilidad internacional sin un previo acto ilícito internacional. No cabe sustentar la existencia de un acto ilícito internacional de no existir una norma internacional violada indebidamente. Todo lo cual equivale a declarar que el Derecho internacional tiene unas normas que se aplican respecto de la guerra civil. Para mí este modo de plantear nuestro problema hubiera podido ser calificado de correcto, con posibilidades fecundas de resultados, de haberlo entendido y realizado cumplidamente. No ha sido así por desgracia, lo más probable por la imposibilidad actual de que esto sucediera. La doctrina y la práctica internacional no ofrecen un esquema preciso de los supuestos y circunstancias que explican esta Responsabilidad por guerra civil. El problema se hace más difícil y complejo en cuanto que se unen dos cuestiones: la responsabilidad internacional como tal y la «sucesión» en las obligaciones nacidas de una responsabilidad internacional constatada. Mas prescindiendo, aunque sólo sea para avanzar en nuestro planteamiento, de estas dificultades, trataré de anotar, muy fragmentariamente por cierto, algún supuesto de esta Responsabilidad.

La primera regla que cabe registrar estaría formulada en estos términos: el Estado (piénsese que la responsabilidad se predica del Estado y no del Gobierno) responde de ciertos daños que los extranjeros hayan podido sufrir como consecuencia de una guerra civil, si tales daños no fueron efecto necesario de las operaciones militares ni constituyeron un acto de crueldad innecesario. La segunda norma rezaría más o menos del modo que sigue: el Estado es responsable de los daños experimentados por los extranjeros de no haber desplegado la debida diligencia con la cual pudo evitar: a) el

estallido de la guerra civil; b) la realización de esos daños concretos.

Las dos reglas que acabo de citar, y que estimo suficientemente ilustrativas, tienen una orientación y significación bifronte. Por una parte se insinúa el sano principio de que el Estado es un auténtico órgano internacional, el ejecutor y cumplidor de una misión de orden, en la cual él «responde» ante la Comunidad internacional de que en su esfera las cosas transcurran debidamente, en perfecta consonancia con las necesidades universales de Paz. Y digo que se trata de un principio justificado, en cuanto que la plenitud estatal, la condición misma de Estado, está dependiendo precisamente de esa facultad del cuerpo político para realizar la misión encomendada. La verdad del aserto queda afirmada por la doctrina y la práctica cuando hacen depender el reconocimiento de Estado, la admisión del mismo en sistemas generales de seguridad colectiva, de su aptitud para vivir en paz y cumplir sus obligaciones internacionales, entre las cuales destaca el poder de crear y mantener un orden jurídico y político.

He hablado de un principio idóneo, pero debo de añadir —aunque ya antes lo indiqué— que ha quedado inservible, inutilizable. En el Orden internacional, más que en ningún otro, se impone progresivamente la acción preventiva, el control de seguridad a las formas puramente represivas. Si esto es así, el Orden internacional debería contar con posibilidades de acción que evitasen la constitución de un estado de cosas que explica, o posibilita la guerra civil. La doctrina norteamericana en cierta ocasión y de modo incidental y periférico, ha rozado el problema al señalar que «ciertas situaciones sociales en los pueblos, con carácter de endémicas por añadidura, viene a constituir campo apropiado para tales revoluciones, de modo que el procedimiento recomendable sería suprimir esas realidades de signo patológico». O lo que dicho con otras palabras, el Orden internacional debería descender a los problemas tallados en escala humana y convertirse en un Derecho para los Hombres, en cuyo caso intervendría en las situaciones cotidianas impidiendo que surgieran las ocasiones que fuerzan a la guerra civil. Pero para

esto es necesario una mayor cohesión internacional, una transformación del Derecho internacional y unos principios de legitimidad también internacionales. Si el Derecho político se constituyó como disciplina jurídica, fué en virtud de dos grandes principios: sumisión del titular del poder a las normas jurídicas, con la consiguiente responsabilidad que ello entraña; existencia de un derecho *de* petición, que era tanto como apelación, invocación y demanda, y acaso trámite previo que justificase el tiranicidio y la revolución (el mismo VATTEL así lo piensa).

El Derecho internacional no puede desconocer eternamente tales postulados, que forzosamente gravitan sobre cualquier reglamentación normativa de la acción del Poder Político. Buena prueba de tal presencia e inquietud la tenemos anotada en la regulación de los Mandatos y de las Minorías Nacionales. El Derecho de petición fué reconocido, y paulatinamente se acostumbraron los medios internacionales a no estimar como herética la fórmula que extendía la Petición a los individuos. La sumisión del Poder a unas normas jurídicas dictadas en interés de los particulares, para proteger sus justas libertades, es algo reconocido desde la misma infancia del Jus Gentium.

La relación entre guerra civil y neutralidad ha sido unánimemente reconocida. Puede decirse que en la jurisprudencia arbitral encontramos bastantes casos que sirven para orientarnos en este problema. La neutralidad se manifiesta ante todo en el deber que pesa sobre los terceros Estados de «no intervenir» en la guerra civil. Este principio ha sido especialmente destacado por la práctica norteamericana, hasta el punto de que en sus «instrucciones» el Departamento de Estado ha reiterado la tesis de que los EE. UU. no apoyaran reclamación de sus nacionales motivada por daños sufridos en el extranjero, si el citado súbdito se ha comprometido, participando, en las luchas civiles del País donde residía. De este modo, no sólo los EE. UU. afirman su decisión de «permanecer neutrales» en una contienda civil, sino que llegan a sancionar --negándose a apoyar una reclamación diplomática-- a sus nacionales que con su conducta han infringido el deber de no intervenir, comprometiendo con ello la

política de neutralidad. La neutralidad persigue otro propósito, que no es por cierto ajeno a los intereses económicos de las grandes potencias marítimas. Se pretende por todos los medios reducir el ámbito de irradiación de la guerra civil, de modo que afecte lo menos posible los intereses de los terceros Estados. Esta política se centra especialmente en la dimensión marítima que pueda tener la guerra civil, y radicaliza todas las medidas destinadas a garantizar el principio de la libertad de los Mares (piénsese en los célebres acuerdos de Nyon). Un paso más y vemos ya exteriorizada la relación entre guerra civil y comercio internacional. El que los Estados hayan manifestado una disposición acusada en contra de determinadas soluciones jurídicas arbitradas en la guerra civil y comercio internacional. El que los Estados hayan manifestado una disposición acusada en contra de determinadas soluciones jurídicas arbitradas en la guerra civil, se debe en gran medida a preocupaciones económicas y comerciales. Se ha dicho que la célebre doctrina norteamericana de la «insurgencia» responde a los intereses mercantiles de los EE. UU., y otro tanto se afirma de la política británica. Mas estos intereses actúan especialmente subordinados al régimen del reconocimiento de beligerancia o de simple insurgencia. Negar la existencia de la guerra civil tiene para los terceros Estados sus ventajas, pero también sus grandes inconvenientes. Les beneficia el no tener internacionalmente que someterse a ninguna prohibición dictada por el Derecho internacional; el poder comerciar con armamento. Mas les perjudica la facultad que tiene el Gobierno legítimo, único existente en tanto que no se procede a reconocer al insurgente de prohibir todo comercio con una determinada zona de su territorio, el anular toda relevancia jurídica a los actos de los insurgentes. La política de reconocimiento les resulta mucho más lucrativa, en tanto que con ella pueden entablar relaciones comerciales con ambos contendientes, ya que los dos gozan, de hecho, una capacidad de negociar. Si dentro del Reconocimiento establecemos unos matices, unas fases y procedemos a dar alcance jurídico y político diverso al reconocimiento de insurgencia y de beligerancia, las ventajas pueden ser dobles: de hecho y mercantilmente la actividad

con el insurgente queda garantizada e incluso protegida a efectos de responsabilidad internacional del Estado por el cumplimiento de ciertos compromisos del insurgente (especialmente en lo referente a los llamados actos de rutina); en tanto que políticamente el Estado que reconoce salva su juicio moral y político, puesto que el reconocimiento de insurgencia conscientemente se confina a una práctica de normalización de conductas que realmente existen al margen de su colaboración jurídica y política.

Esta breve exposición nos permite ver las dimensiones utilizadas por la doctrina clásica para enmarcar la noción de la guerra civil. Aparentemente se trata de unas notas dispersas, en las cuales se esconde, no existe el concepto propio de guerra civil, y menos aún una valoración iusinternacionalista de sus funciones, de su papel, dentro del Orden internacional. Estas lagunas, esa incoherencia tienen, no obstante, su significación, pues sirven para demostrar lo imperfecto del sistema y la necesidad de revisarlo por completo.

#### IV.—LA GUERRA CIVIL Y EL ORDEN INTERNACIONAL

El Derecho Moderno dicen los juristas soviéticos es un ejemplo vivo de la falacia burguesa. La Burguesía, por naturaleza intelectualista y definidora, ha pretendido «ocultar» sus intereses de clase cobijándose en una interpretación racionalista y formal del Derecho y de la Sociedad. Todo el Orden jurídico es para el burgués —así dicen los comunistas— un aparato ficticio destinado a presentar como sistema objetivo, abstracto, imparcial, lo que de hecho es conjunto de mandatos dictados por una clase en beneficio propio. Si esto es así —y en parte puede ser que la realidad no esté muy divorciada del esquema presentado— el Derecho internacional sería el que más radicalmente mostraría tales características, dado que es en el Orden Internacional donde los rasgos del Poder Político se acusan más claramente.

Mas antes de proseguir séame permitido un pequeño inciso, con el cual pretendo impedir que se me enmarque dogmáticamente en una determinada concepción política.

He afirmado que puede ser que la realidad no esté muy de espaldas con el esquema ofrecido por el marxismo. Con ello no pretendo hacer una afirmación de fe. Para mí el marxista acierta cuando, aunque sea indirectamente, exagerando el hecho, pone de relieve el factor político, social interesado que se da en el proceso de positivación del Derecho. La positivación del Derecho implica un acto de decisionalidad, una afirmación política radical. La decisionalidad no es un acto puramente objetivo, sino todo lo contrario: es sustancialmente subjetivo, personal y encarnado. Esta subjetividad de la decisionalidad política se ve acentuada o diluída en función de la estructura social, del especial reparto y distribución de los elementos reales que asientan todo Poder. Y qué duda cabe que dentro de la estructura burguesa del Mundo, dominada por un sentimiento geométrico y físico de la existencia social, imbuída de egoísmo e intelectualismo, dominada por el proceso de racionalización de la vía económica y política, resulta a todas luces comprensible el encadenamiento del Derecho y de las Instituciones a unos intereses de grupo o de clase. La Sociedad burguesa no se desprende de sus rasgos constitutivos, y con ellos pasa a modelar el Orden jurídico y social. Esto es lo que he querido afirmar y sólo eso. Mas la Sociedad burguesa —no se olvide el dato— tiene una determinada y muy precisa forma de valorar la guerra civil, aunque en ella los procesos de mutación sean frecuentes en virtud de la diversa manera que la guerra civil puede afectar a los intereses del Orden burgués. Esto explica al mismo tiempo las actitudes un tanto idealistas, de propensión a hacer intervenir la Organización internacional en la guerra civil, como las posturas inhibicionistas, con las cuales se aspira a que la guerra civil siga un curso libre de obstáculos e ingerencias.

Conclusa la explicación, ultimada la digresión, voy a centrarme en un aspecto del tema que me interesa sobremedida. Es necesario conocer cuál es la especial significación que la guerra civil tiene en el establecimiento y evolución

del Derecho internacional clásico. Dicho en otras palabras: es indispensable inquirir sobre cuáles sean los rasgos que la guerra civil ha esculpido en el Orden internacional moderno.

El Derecho internacional clásico es el producto del Mundo Moderno. Es una afirmación reiteradísima y en la cual yo he apoyado una serie de estudios. Por dicha ascendencia, el Derecho internacional es el resultado de un proceso de fusión y mixtificación de unos factores éticos, económicos, políticos, técnicos. Pero en todo caso responde a una especial interpretación de los hechos sociales en base de una determinada y concreta antropología y sociología. La guerra civil es un «test» para valorar y analizar las propiedades de este Orden internacional, especialmente para «medir» sus dosis ideológicas.

Como el politicismo del Orden internacional es extremado, al igual que su subjetividad, nada tiene de extraño que la historia política mundial sea el bastidor sobre el que el jurista teje, con cañamazo visible, las categorías y figuras legales. Voy a señalar acontecimientos políticos de la mayor trascendencia para ver de qué modo han afectado al Orden internacional, por el cauce precisamente de la guerra civil.

Me limitaré a enunciar estos epígrafes: las guerras de religión del XVI y XVII y el Derecho internacional; las guerras revolucionarias y napoleónicas y el Orden internacional; Restauración y doctrina de la guerra civil; el liberalismo nacionalista y las intervenciones; el supercapitalismo y la política colonial; los totalitarismos actuales y el Orden Mundial.

El Derecho internacional moderno ha nacido de una gran guerra civil, de matiz esencialmente religioso, en cuanto que las afirmaciones radicales de la lucha política tienen una previa declaración religiosa y teológica. El Orden internacional grociano aspira a liquidar esa guerra civil y lo hace predicando dos principios: neutralización del factor religioso como determinante de las relaciones internacionales, con lo cual la Lucha confesional queda a extramuros de sistema internacional; sistema de coexistencia de credos religiosos, con lo cual indirectamente se procede a establecer un sistema de garantía internacional de las libertades religiosas. La ac-

titud política de GROCIO y sus seguidores es, pues, clara: marginalidad de la guerra civil pero en virtud de un doble proceso que prohíbe ingerencia de los Estados en las cuestiones religiosas —únicas contempladas de momento— y obliga a los Príncipes a reconocer las libertades religiosas de sus súbditos.

Las guerras de la revolución francesas, al igual que las campañas napoleónicas, suprimen el reino de la coexistencia. Cierto que ya no se trata de la disputa confesional: ahora es la política, la ideológica y cultural. Con Napoleón asistimos al primer gran intento dictatorial de querer modelar todo el Orden Mundial de acuerdo a unos principios dogmáticamente impuestos, con exclusión de todo diálogo. El dogmatismo napoleónico, revolucionario francés, nos lleva a una posición discriminatoria respecto de las guerras civiles y los movimientos insurreccionales. Cuando la revuelta tiene un sentido favorable a la empresa napoleónica, el Orden internacional impone a los Estados su desinteresado apoyo al revolucionario: existe una solidaridad frente a la reacción, a la que se coloca en un plano de inferioridad, declarándose casi fuera del Orden internacional. Frente a tal actitud, los Soberanos europeos han predicado una guerra salvadora, una lucha destinada a suprimir los factores nocivos y atentatorios a la Paz y estabilidad de los Pueblos. La campaña de 1792 es el comienzo de esta lucha que adquirirá después en 1795 (propuestas rusas), 1814, Santa Alianza, etc., el tono firme de una completa y cerrada concepción de las relaciones internacionales. La Restauración, aún antes de definirse como tal, ha pronunciado su anatema contra Napoleón y le ha condenado como enemigo del Orden Público Europeo. La interferencia de la Restauración en los regímenes internos es, por lo mismo, manifiesta y cardinal. Como consecuencia inmediata, la Restauración adopta frente a la guerra civil una actitud intervencionista, y puede decirse que para ella el primer postulado de un Orden internacional es garantizar la perdurabilidad de las formas monárquicas. En conclusión: tanto la Revolución como la Restauración pretenden imponer un Orden internacional apoyado en unos principios políticos de acción universal (es decir valederos para

configurar la vida doméstica e internacional). En un caso se habla de un Orden internacional democrático, y en el otro de un Orden internacional legítimo.

El antagonismo entre las dos concepciones se hubiera eternizado de no ser por las nuevas condiciones económicas y técnicas. Con el progreso de un capitalismo industrial, y el consiguiente eclipse de un capitalismo meramente agrario, se hace indispensable montar un sistema internacional en el cual el supuesto comercial y económico progresivamente se convierte en el criterio determinante y orientador. Surgen unas necesidades comunes a todos los Países del Occidente al margen de su especial postura ideológica. El problema de los grandes mercados mundiales, el dominio de los Continentes rezagados, el reparto de las zonas de influencia, etc., constituyen realidades en las que el Occidente se siente solidario. Es en este clima y bajo su acción como hay que interpretar el alcance del nacionalismo y del liberalismo en la esfera internacional.

Todos saben que por principio de fe el liberalismo nacional se pronuncia en defensa de un Orden internacional democrático, forjado sobre el postulado de la autodeterminación de los pueblos, dominado por el principio plebiscitario. En este aspecto el liberalismo es intervencionista, parte interesada en las guerras civiles, en las cuales se siente obligado a apoyar al que combate en su País por el triunfo de tales fines. Lo que sucede es que tal intervencionismo ideológico pronto se muestra en toda la amplitud de sus exigencias y el capitalismo industrial teme en lo económico por las consecuencias que aquella actitud pueda entrañar. La seguridad del Estado, el mismo éxito de la empresa liberal en los confines nacionales, la prosperidad económica, la expansión comercial internacional, etc., pueden quedar comprometidas de convertirse en cruzados de un orden de libertad para todos los pueblos. El liberalismo nacionalista se muestra en toda su amplia dimensión individual, egocéntrica y egoísta, cuando, en condición de movimiento burgués, intelectualoide, particularista, renuncia a su empresa universal y acepta la contradicción que supone un Orden internacional de Poderes que diplomáticamente actúan de modo autocrático y un mo-

saico de Estados y economías nacionales con pretensiones liberales. En su capítulo final, el liberalismo nacionalista acabará inclinándose por las mismas fórmulas totalitarias: es decir, adoptará la diplomacia propia del totalitarismo, con sus procedimientos y armas. Mas si el liberalismo económico ha desistido de las intervenciones ideológicas, no hace otro tanto con las de rentabilidad económica. Y dato curioso, aún empleando lenguaje diferente, partiendo de Estados con constituciones políticas totalmente opuestas, asistimos en toda la segunda mitad del siglo XIX a una serie de intervenciones (aisladas y colectivas) que se acropañ con la fraseología liberal y emancipadora, pero que de hecho sólo aspiran a establecer zonas de influencia y a forzar la apertura de nuevas fronteras en aras del principio de la libertad del comercio y la política de la puerta abierta. Las intervenciones, a veces mal llamadas de humanidad, los protectorados internacionales, etc., vienen a tener un perfil económico, capitalista incuestionable. El liberalismo nacionalista ha prescindido de la dimensión religiosa, política para consagrarse a la acción típicamente económica: crear los supuestos internacionales sobre los que asentar el imperio del Capitalismo industrial. La secuela de esta actitud es lo que conocemos con el nombre de colonialismo supercapitalista. En esta etapa la nota dominante es la comercial, y el intervencionismo llega a una especie de guerra social contra todas las formas sociales y culturales que son reacias a la penetración capitalista.

La Edad Moderna finaliza con el imperio de los totalitarismos. Estos son por definición intervencionistas y, por lo mismo, ven en la guerra civil una empresa típicamente internacional, es decir utilizable a efectos internacionales, aún cuando en ocasiones esa utilización se haga bajo la máscara de inhibicionismo forzado de la Sociedad internacional frente a una guerra civil. Con el totalitarismo se llega al punto culminante de la internacionalización de la guerra civil, que parecía totalmente neutralizada en virtud del Derecho internacional Moderno acuñado por GROCIO.

El periplo recorrido me impone una parada que tenga como fin el proceder a la enunciación de una especie de

conclusión de tono interpretativo. Debemos preguntarnos por las razones que explican esta evolución, por el motivo de esta progresión internacional de la guerra civil. Y para mí la razón pudiera ser la siguiente: El Orden internacional grociano pudo permitirse el lujo de proclamar la neutralidad ante el problema religioso, y con ella asentar un orden internacional laico, situado al margen de la disputa confesional, simplemente en virtud del hecho notorio de la supervivencia social de los postulados religiosos cristianos. Se cancelaba la disputa político religiosa, se volvía de espaldas a las polémicas internacionales cristianas, pero es en cuanto que los efectos sociales y políticos de la Cristiandad se habían encarnado y vivían con independencia de sus formas matrices. Así se pudo vivir durante dos siglos largos, y esa neutralidad era rentable en cuanto que la arropábamos en un esquema nacido no de una concepción neutral (esto explica que puedan armonizarse tres concepciones tan matizadas sobre la neutralización operada por Vitoria como son las de Carl Schmitt, Alvaro D'Ors y G. Fernández de la Mora). En el siglo XVIII se agota la vitalidad social y política de unos principios religiosos que llevan casi tres siglos secularizados. El Orden internacional dinástico no puede sobrevivir y se hace indispensable una constitucionalización de la vida internacional. En tal empresa se oponen dos místicas políticas: la revolucionaria y la legitimista. Ninguna de las dos consigue su propósito y sólo negativamente las vemos cristalizar en una serie de intervenciones y guerras civiles de signo contradictorio. Lo que sí puede anunciarse como definitivamente enraizado es el proceso de creciente internacionalización de la guerra civil y la progresiva desaparición de esferas de autonomía y libertad social que sólo podían subsistir sobre un orden social de matiz universalista, supranacional. De una fase inicialmente religiosa, con su versión política encarnada y vertebrada sobre un soporte religioso, hemos desembocado en una situación política deshumanizada en la que sólo los factores físicos, puramente materiales tienen cotización. Pero cabe preguntarse sobre la posibilidad de un planteamiento verdaderamente político en semejante coyuntura, y acaso habrá que responder negati-

vamente, declarando que la Política, que es genio, fluidez y elasticidad, obra cultural y humana por esencia, es incompatible con un planteamiento nuevamente material y físico. Así el proceso de rebeldía de la política frente a la religión y la ética se liquida con la completa servidumbre de la política respecto de la materia y la fuerza.

### V.—EL PROCESO DE INTERNACIONALIZACION DE LA GUERRA CIVIL

La internacionalización de la guerra civil es un hecho históricamente demostrable. Mi propósito inmediato es el análisis de las circunstancias que aclaran actualmente esa internacionalización.

Para comprender la internacionalización indicada creo que es necesario pararse un momento a pensar en cuál es la misión humana del Derecho internacional. Yo entiendo que el Orden internacional se propone estas tareas: 1) permitir al Hombre vivir humanamente, personalmente en la obra de realización plena de sus posibilidades; 2) garantizar al Hombre su realización social, o séase permitirle vivir dentro de sus formas sociales naturales; 3) impedir que el Estado se desorbita intentando abarcar esferas de la vida que le deben ser ajenas; 4) convertir al Estado en el cauce normal y orgánico que permita el diálogo del Hombre con la Humanidad, por lo cual debe evitarse que el Estado tiranice en el interior y se convierta en factor de anarquía y demagogia en lo exterior. Todo esto implica que el Orden internacional supere la guerra civil, como también que tenga posibilidad de transformar la guerra en un instrumento de policía y de sanción internacional. Políticamente sólo es viable tal empresa sobre la base de unos supuestos también políticos: 1) internacionalización del «status» del hombre; 2) internacionalización del «status» del Estado; 3) posesión de una legitimidad internacional sin la cual la mayoría de las

figuras de las que depende la efectividad de un Sistema de Seguridad Colectiva se muestran inoperantes.

Las razones que explican la internacionalización de la guerra civil en nuestros días son más o menos las siguientes: 1) creciente interdependencia entre todos los pueblos que impone una alineación internacional afín y que hace totalmente imposible una convivencia forjada sobre plataformas políticas antagónicas; 2) desaparición progresiva de la diferencia entre la esfera política interna e internacional, con la radical interpenetración y dependencia de las dos; 3) uniformidad y simplificación de los credos políticos que pierden su acuñación nacional para estar nivelados por un crisol internacional; 4) dimensión policiaca del Estado con la consiguiente politización de todas las actividades humanas y la creación de una constante situación de tensión política, de rivalidad y sospecha; 5) creación de grupos regionales, de comunidades internacionales particulares que viven en una situación de rivalidad, de oposición existencial y que les obliga a crear un Orden público propio que se impone condenando todas las posibles herejías políticas que sobrevengan dentro de los Estados participantes del grupo; 6) fenómeno de la guerra fría, de la guerra ideológica y de propaganda; 7) existencia de un proceso universal de revolución.

De todos estos rasgos o causas, los de significación más destacada son indudablemente los que hacen referencia a la rivalidad de los grupos regionales y al concepto de la guerra fría. Por ello creo autorizada la actitud de aquellos internacionalistas que centran su estudio sobre la guerra civil arrancando de los dos mencionados fenómenos. Esto mismo haremos nosotros.

La guerra fría ha surgido como una realidad política que ha tenido la virtud jurídica de servir para rectificar las viejas nociones que existían sobre la Guerra y la Paz. Los últimos trabajos de McDougal, Jessup, Eagleton y Grob (citamos entre nosotros algunas valiosas referencias del profesor García Arias) han tenido el indudable acierto de mostrar hasta qué grado la vieja bipolaridad grieciana de Guerra o Paz ha quedado destruída por la complejidad de situaciones a las que da pábulo la dialéctica política, el proceso de integración

o desintegración del Poder (McDougal). Asistimos a un espectáculo histórico en el que los Grandes Poderes, las Fuerzas Sociales protagonizan una rivalidad con matices y fases muy diferentes, pero a todas las cuales les es común la existencia de una tensión ininterrumpida. Dentro de esta especial coyuntura de rivalidad incesante, lo que llamamos guerra civil constituye una fase muy importante e implica una especial modalidad de esas situaciones que se han calificado de intermedias entre guerra y paz.

La guerra civil presenta, vista desde este plano universal de la tensión internacional, los siguientes aspectos: 1) constituye una especial modalidad de la guerra fría, pues se presenta como una maniobra de diversión, periférica por la cual Dos Grandes tantean sus fuerzas y tratan de llevar a sus límites extremos la tensión diplomática; 2) es un instrumento con el cual modelan sus dos campos respectivos de satelitaje, puesto que con la guerra civil intentan arbitrar los sistemas internos por los cuales se han de regir los pueblos que caen bajo su esfera de influencia; 3) la guerra civil es una guerra ideológica, capítulo último y cruento de la llamada guerra de propaganda, la cual es, a su vez, una de las expresiones más acabadas de la guerra fría, de la tensión internacional.

Estas dimensiones de la guerra civil ponen bien de manifiesto su proceso de creciente internacionalización. En la situación política actual desaparece toda distinción rigurosa y practicable entre guerra y paz, entre guerra propiamente dicha y lucha civil. Y es que los campos de la política se funden y no es viable traer una demarcación entre la zona de lo interno y de lo internacional. Así se llega a una situación paradójica en la cual la política internacional de los Grandes tiene más dosis de política doméstica, dictada como artículo de exportación impositiva, que de pura diplomacia; en tanto que la política doméstica de las restantes potencias comienza a gravitar de una manera casi total en torno de problemas de política internacional: de la política internacional que opone a los dos grandes que la dictan. Las consultas electorales de los Estados, especialmente de aquellos que están ubicados en zona fronteriza de los dos grandes

imperios, tienen más bien una nota internacional que doméstica: se vota más en función de la alineación internacional que de la solución de los problemas indígenas. La lucha electoral última en el Líbano ha sido un ejemplo típico de lo que acabo de reseñar. En conclusión: la guerra civil es un capítulo bien perfilado de la oposición entre los Grandes y tiene el carácter universal y cósmico que tal lucha representa. Vista la guerra civil en relación con el fenómeno bélico, se sitúa dentro de ese proceso de ininterrumpida tensión y es una modalidad perfectamente característica de la guerra fría, de la *guerra por participación*.

El otro aspecto de este proceso de internacionalización que vengo siguiendo es el relativo a la constitución de los dos grandes centros de polarización de fuerza entre los cuales sólo impera la razón de la fuerza: una especial razón de estado valdiera en escala universal. La constitución de estas dos comunidades altera la fisiología y anatomía política clásica. Se producen dos fenómenos típicamente revolucionarios, imposible de catalogar dentro de los esquemas habituales. Las luchas que pueden enfrentar a los Estados miembros de cada una de esas comunidades adquiere una simple calificación de asunto interno, de lucha política doméstica. Es una consecuencia del carácter hegemónico y cerrado que posee la comunidad internacional particular del Este o del Oeste y que estaba ya implícita en las fórmulas espaciales hegemónicas de los nacionalsocialistas. Visto el fenómeno desde otra perspectiva, contemplamos cómo las luchas civiles que se dan en el seno de un Estado —no ya la guerra entre dos Países— se califica de fenómeno internacional y los Grandes se sienten autorizados a tomar una actitud de directa beligerancia política en la misma. Para no desligarme excesivamente de los hechos, trataré de concretar la afirmación última, de encarnarla en realidad histórica. La influencia norteamericana es de tal suerte, que progresivamente suprime el carácter típicamente internacional que tendrían las luchas entre los Estados Latinoamericanos, hace domésticas e internas las viejas oposiciones de Francia y Alemania, y aspira a domesticar la misma oposición de los Pueblos del Medio Oriente. En cambio las luchas domésticas de Guatemala se internaciona-

lizan, las revueltas políticas de Hungría y Polonia adquieren rango internacional por imperativo de las exigencias del Pacto de Varsovia. Y así se llega a un momento estelar en que sólo son matices lo que antes eran grandes compartimentos como guerra y paz, guerra y lucha civil.

## VI.—VISION FUNCIONALISTA DE LA GUERRA CIVIL

Mi propósito inmediato, el que justifica el carácter provisional y urgente que he querido dar a este pequeño ensayo, no es otro que el de destacar la importancia de la Guerra civil dentro de la visión global del Orden internacional y el de valorar, estimar cuál es su cometido actual.

Los autores clásicos ante el hecho de la guerra trataron de llegar a unas conclusiones positivas, de tono moralizante y sociológicamente constructivo. Se preguntaron por la justificación de la guerra, y ello les llevó a estudiar su licitud, su justicia y sus funciones. Algo semejante creo yo que que hacer tratándose de la guerra civil.

Los Padres de la Iglesia, los escolásticos, los clásicos españoles distinguieron entre el Derecho de hacer la Guerra y el Derecho de la Guerra. Andando el tiempo, el positivismo se redujo a estudiar tan sólo las leyes de la guerra, en tanto que el derecho de recurrir a la guerra desaparecía absorbido por la ilimitabilidad de la soberanía estatal. Cuando la necesidad de poner fin a la anarquía internacional se hizo angustiosa, vital, entonces revivió la vieja distinción, y dentro de la arquitectura de un Sistema de Seguridad Colectiva volvió a tener vigencia el problema de la licitud del recurso a la guerra, del empleo de la violencia armada. Lo que sucede es que el cambio de circunstancias, la revolución operada en el campo de la técnica bélica e industrial, ha hecho difícilmente utilizable la pasada noción del «bellum justum». No es mi intención el introducirme ahora, un tanto clandestinamente en el problema de la guerra justa de la li-

cidad de la guerra, pero —y esto adelantando posibles futuras aclaraciones— creo que no basta razonar jurídica y éticamente el derecho de recurrir a la guerra (como ha hecho recientemente García Arias a propósito de los acontecimientos húngaros) sino que es indispensable probar la practicabilidad social de ese recurso a la guerra. No debe olvidarse que en la teoría funcional —que era la clásica de la guerra justa— lo esencial era el resultado por conseguir. Si ahora nos limitamos a exponer los terribles males que entraña aceptar situaciones como la de Hungría, mas sin probar qué es lo que se conseguiría de mejor con el pretendido recurso a la guerra, en realidad lo que haremos es pura teoría, evasión teórica de la realidad.

Hay materiales más que suficientes para esbozar el esquema de una teoría funcionalista de la guerra civil justa. Más de un dominico ilustre se preocupó durante nuestra guerra civil de desenterrar viejos textos para construir una concepción de la guerra civil justa. La empresa era sumamente espinosa, especialmente por los elementos religiosos que un tanto imprudentemente se presentaban como definitivos y acaso unívocos. Mas dejando ese aspecto —que ahora no es de mi incumbencia— sí diré que la mayoría de los argumentos estaban de espaldas a la situación histórica en que nos movemos, y que lo que hacía siglos pudo —e indudablemente tuvo viabilidad y vigencia histórica y social— ahora difícilmente podría conseguirla.

Ya hace años escribí un trabajo sobre una visión funcionalista de la guerra (Revista de Estudios Políticos), año 1943). Andando el tiempo he reaccionado —no rectificando— sobre mis propios pensamientos, y he llegado a la conclusión de que la vieja teoría funcionalista de la guerra justa queda comprometida mortalmente en virtud de dos tipos de consideraciones: 1) la mayoría de sus requisitos, de sus supuestos condicionantes no son hoy realizables; 2) la finalidad que la guerra podría perseguir, y en la cual encontrar su justificación, es hoy difícilmente alcanzable. La guerra justa sucumbe por no existir como vigentes las condiciones que la justificaban y, esto más especialmente, por no ser idónea para cumplir su cometido. El cometido de la

guerra era el ser un procedimiento subsidiario, provisional de realizar una labor jurisdiccional, ejecutiva en el Orden internacional a falta de medios institucionalizados. En la actualidad o existen esos medios institucionalizados, o sólo prevalece la guerra total, ajena a los imperativos normativos. La guerra se legalizaba, como procedimiento tosco, provisional, pero eficiente de conseguir un cierto orden de Paz, una pausa en la tensión internacional. Hoy la guerra lejos de lograr ese resultado, profundiza más en el hondón de la escisión y de la inestabilidad.

Y si esto lo afirmo tratándose de la Guerra en Mayúscula... qué diré tratándose de la guerra civil! La finalidad de la guerra civil no puede ser otra que proporcionar a la comunidad ciudadana los medios «in extremis» con los cuales trata de afirmarse contra la tiranía y el enfudamiento. Es la guerra civil la cristalización del derecho originario del Pueblo a afirmarse, a progresar y realizar sus esencias comunitarias. Se justifica —repito— como procedimiento «in extremis», y por la bondad de los motivos y la previsibilidad del éxito a lograr. Mas cuando la guerra civil se convierte en un procedimiento desalmado de poder, ajeno a las reivindicaciones y progreso de la Comunidad; cuando, a mayor abundamiento, la guerra civil deja de ser empresa doméstica para convertirse en reflejo de la tensión internacional; cuando, por último, el tono cruento, desgarrador de la misma llega a límites insospechados; entonces mucho dudo de que pueda seguirse manteniendo una teoría justa y funcional de la guerra civil. Y llego a tan grave conclusión al ver ese proceso de internacionalización y deformación de la guerra civil, y también al impresionarme como los rasgos totalitarios, rebeldes y hostiles a toda reglamentación normativa, a todo cauce de humanidad (de un sentido de humanidad que es la justificación última de las leyes de la guerra; tan última y esencial que incluso los partidarios de una noción discriminatoria de la guerra, los que oponen al justo batallador frente al Estado delincuente, consienten en la vigencia entre los dos de las leyes de guerra en razón de principios humanitarios...) se han hecho más negros, asombrosamente desalmados en las últimas guerras civiles en las que toda

consideración de humanidad ha estado totalmente ausente...  
Y la guerra era justa no sólo por la causa, por los fines.  
sino también por los modos y métodos de realizarla...

M. AGUILAR NAVARRO  
CATEDRÁTICO DE DERECHO  
INTERNACIONAL  
UNIVERSIDAD DE SEVILLA