

## SOBRE LA PAZ FUTURA.

Cuenta Lockhart, en su libro *Memoirs of a British Agent* (1) (interesante para el estudio de la política inglesa en relación con la caída del zarismo y la Revolución bolchevique) que en 1916, después de una cena en la Embajada inglesa de San Petersburgo, en un aparte entre Sazonoff, Ministro de Negocios Extranjeros de Rusia; M. Paleologue, Embajador francés, y el anfitrión Sir George Buchanan, Embajador inglés, como la conversación recayese sobre temas de diplomacia, llegaron a preguntarse qué nación tenía los mejores diplomáticos. "M. Paleologue, que era francés; y por consiguiente un adulator, no escatimó el elogio de los rusos; Sir George, que era escocés, y por consiguiente muy probo, votó por los alemanes; discutieron sin llegar a un acuerdo, y finalmente apelaron a Sazonoff. El ruso sonrió. Sus excelencias, dijo, están equivocadas ambas. En mi opinión, no puede haber discusión. Los ingleses se llevan la palma. M. Paleologue, ya bastante celoso de Sir George, enfurruñó el rostro. Los ojos de Sir George revelaron un estupor ingenuo. De nuevo sonrió Sazonoff. Ustedes desearán que me explique. Una vez que lo haya hecho no tendrán más remedio que admitir que mi argumento es irresistible. Nosotros los rusos —y agradezco a M. Paleologue sus elogios— somos una raza con talento. Somos admirables lingüistas. Nuestras fuentes de conocimiento son ilimitadas. Desgraciadamente, sin embargo, no podemos fiarnos de nosotros mismos. No hay continuidad en nuestra obra. No sabemos lo que harán al día siguiente nuestros embajadores de más confianza. Es posible que sean irremediabilmente víctimas de la primera mujer sin escrúpulos con quien tropiecen, y entonces son capaces de vender las claves al enemigo. Los alemanes son todo lo contrario. Son trabajadores admirables. Son todo continuidad. Pero comienzan a elaborar sus planes con tantos años de anticipación, que mucho

(1) Págs. 136-157.

antes de que la trama esté dispuesta todo el mundo sabe lo que van a hacer. Todo el arte de la diplomacia consiste en enmascarar uno sus propias intenciones. Y en esto, precisamente, es en lo que los ingleses no tienen rival. Nadie sabe jamás lo que intentan hacer —y el ruso se mesó las barbas y sonrió afectuosamente a Sir George—, porque ni ellos mismos lo saben nunca.” Y al llegar aquí, comentando la salida de Sazonoff del Ministerio, añadía Lockhart: “indudablemente, la destitución de un hombre que tan bien conocía a los aliados fué una grave pérdida para la causa de los mismos”.

Si el profesor de Política Exterior del Colegio Universitario de Gales, Edward Hallet Carr, hubiese continuado en el servicio diplomático inglés, nunca hubiese sabido lo que haría Inglaterra al terminarse esta guerra, y a estas horas careceríamos de uno de los mejores libros que sobre la paz futura se han escrito. Ha sido necesario que los excesos de su realismo irracional, doblemente acentuado por su condición de inglés y diplomático, fuesen corregidos por una moderada dosis de utopía, propia del intelectual y universitario; y es este maridaje de la práctica y de la teoría lo que ha hecho posible la obra *Condiciones de Paz* (1). Cualesquiera que sean las valoraciones que de la teoría y de la práctica, respectivamente, se hagan, lo cierto es que en política la práctica fecunda la teoría, y si no que se lo pregunten a Maquiavelo y a Bacon. Pero Carr no sólo dejó la diplomacia por la cátedra, sino que acaba de dejar ésta por el periodismo. Cuando por haberse retirado de la dirección del *Times* Geoffrey Dawson, le sustituyó el antiguo subdirector R. M. Barington Ward, entró Carr en dicho periódico como editorialista; y desde entonces las editoriales del sesudo *Times* han adquirido tal audacia y espíritu reformista —no diremos revolucionario— que, si bien es verdad han provocado las iras de ciertos elementos conservadores, no lo es menos que han despertado tal interés en la opinión pública, que hacen aún más valiosas las opiniones vertidas por Carr en su libro, ya que aquél, desde luego, no pertenece a aquella categoría de profesores de los que en cierta

---

(1) Carr (Edward Hallet): *Conditions of Peace*. (London, Mac-Millan, 1943; xxiv-279.)

ocasión dijera Bernard Shaw: "*Who can: does, who cannot: teaches*" (1).

Quien en las actuales circunstancias tiene que informar a los lectores españoles de un libro publicado fuera del Continente, duda de cómo hacerlo, ya que siendo difícilísima su adquisición, no puede limitarse a las acostumbradas alusiones al texto, ya en tono de censura ya de elogio, ni a subrayar las diferencias o coincidencias de criterio que le unen o le separan del autor; porque todo ello es más bien una guía para encauzar futuras lecturas, y como de momento el libro no podría caer en sus manos, ello sería tan cruel como poner ante un hambriento suculentos platos con la condición de que no habría de catarlos. Limitados por el tiempo y el espacio disponible en la REVISTA, preferimos sacrificar en aras de una más amplia información nuestra posición personal frente al libro comentado.

Mas para entender *Condiciones de Paz* no hay más remedio que referirse a otro libro suyo, *Veinte años de crisis* (2), en que expone su concepción de la política exterior y del Derecho internacional y del cual el primero no es más que una continuación.

Su doble condición de diplomático y profesor hace que todo su libro esté construido a base de la dialéctica entre utopismo —propio del intelectual que piensa apriorísticamente y trata de imponer a la práctica política su teoría— y realismo —propio del burócrata que piensa empíricamente y desprecia la teoría, considerándola a lo sumo como una codificación de la práctica—. Toda ciencia en sus comienzos es utópica, ya que en ella prevalece el fin sobre el análisis de los hechos, lo que se desea sobre lo que es; por ello nada tiene de extraño que la ciencia de la política exterior, que es bastante reciente y que ha nacido del deseo de evitar las guerras, sea francamente utópica. Pero mientras en las ciencias físico-naturales pronto se pasa a un período realista en que se distingue claramente el análisis de lo que es, del de lo que debe ser, sin que el deseo, por ejemplo, de curar el cáncer influya para nada en que efectivamente se cure, siendo

(1) "Quien puede, hace; quien no puede, enseña."

(2) *The Twenty Years Crisis. 1919-1939. An Introduction to the Study of International Relations.* (London: Macmillan, 1939, v-313.)

irrelevante para la investigación y separable de ella, el fin que la investigación persiga; no así en la ciencia política, en que la finalidad es en sí misma uno de los hechos con que hay que contar y por ello el desear un "Estado mundial" o una "seguridad colectiva" puede ser la condición indispensable de su realización. De aquí resulta que, aun cuando deben evitarse los escollos de un pensamiento demasiado utópico o demasiado realista, "utopía y realidad son las dos facetas de la Ciencia política" (1), y como "todo juicio político ayuda a modificar los hechos a que se refiere. El pensamiento político es en sí mismo una forma de la acción política. La ciencia política es la ciencia no sólo de lo que es, sino de lo que debe ser" (2).

Consecuente con este punto de partida, la esencia de la política no es para el autor ni el poder; ni la moral por sí solos, sino una coordinación entre ambos, "tan fatal es en política ignorar el poder, como ignorar la moral" (3). "El error de no reconocer que el poder es un elemento esencial de la política, ha viciado hasta ahora todos los intentos de establecer formas internacionales de gobierno y ha introducido la confusión en casi todos los intentos de discusión sobre la materia. El poder es un instrumento indispensable de gobierno. Internacionalizar el gobierno de un modo efectivo significa realmente internacionalizar el poder; y dado que un poder independiente es la base del Estado-Nación, la internacionalización del poder es en realidad una contradicción. Gobierno internacional es, en efecto, gobierno de aquel Estado que suministre el poder necesario para gobernar" (4).

En el poder político, en la esfera internacional, caben distinguir tres categorías, que nunca se dan independientemente porque el poder político es un todo indivisible. a) *Poder militar*, cuya importancia radica en el hecho de que la *ultima ratio* del poder, en las relaciones internacionales; es la guerra. Por ello la política exterior no puede nunca estar divorciada de la estrategia y, en su consecuencia, "el problema más serio que plan-

(1) Ob. cit., pág. 15.

(2) Ob. cit., pág. 7.

(3) Ob. cit., pág. 126.

(4) Ob. cit., pág. 137.

tea el control democrático de la política exterior, es que ningún gobierno puede permitirse el divulgar una completa y franca información acerca de su propia fuerza militar o de lo que sabe respecto de la fuerza militar de otros países. Las discusiones públicas sobre la política exterior se llevan a cabo con ignorancia total o parcial de uno de los factores esenciales para su determinación" (1). Lo peor es que el poder militar pasa fácilmente de ser un instrumento, a ser un fin en sí mismo. En los últimos cien años la mayoría de las guerras importantes han sido debidas más que a fines territoriales o económicos, al deseo de fortalecer militarmente su propio país y sobre todo de impedir que otros aumenten su fuerza militar, por lo que está muy justificada la afirmación de que "la principal causa de la guerra es la guerra misma." Así, "en 1914, Austria envió un ultimatum a Servia por creer que los servios planaban la caída de la doble monarquía; Rusia temía que si Austria-Hungría derrotaba a Servia sería lo suficientemente fuerte para convertirse en una amenaza; Alemania temía que si Rusia derrotaba a Austria-Hungría sería lo suficientemente fuerte para convertirse en una amenaza; Francia hacía tiempo que creía que si Alemania derrotaba a Rusia sería lo suficientemente fuerte para convertirse en una amenaza y por ello hizo la alianza franco-rusa; e Inglaterra temía que si Alemania derrotaba a Francia y ocupaba Bélgica sería lo suficientemente fuerte para convertirse en una amenaza. Finalmente, los Estados Unidos llegaron a temer que si Alemania ganaba la guerra, sería lo suficientemente fuerte para amenazarlos. He aquí porqué la guerra en la mente de los principales combatientes tuvo un carácter defensivo o preventivo. Fueron a la lucha para evitar encontrarse en una postura más desfavorable frente a cualquier guerra futura" (2). Por esto es por lo que todo ejercicio del poder engendra un mayor apetito de poder y todo nacionalismo desemboca automáticamente en un imperialismo. He aquí también por lo que, por ejemplo, McKinley, que comenzó invitando a los Estados Unidos para intervenir en Cuba contra España, a fin de asegurar una terminación completa y definitiva de las hostilidades

---

(1) Ob. cit., pág. 141.

(2) Ob. cit., pág. 143.

y el establecimiento de un gobierno estable, terminó apropiándose de las Filipinas (1).

b) *Poder económico*: es evidente que la fuerza económica ha sido siempre un instrumento del poder político, al menos asociado con el poder militar, y es errónea la doctrina liberal de la separación de lo político y lo económico; no existe una Economía abstracta, sino una Economía política y "la ciencia de la Economía presupone un determinado orden político y no puede ser provechosamente estudiada aislada de lo político" (2). El fracaso de las sanciones contra Italia fué el haber interpretado el párrafo 2 del artículo 16 del Pacto de la S. de N., que preveía las sanciones militares, como independiente del párrafo 1 del mismo artículo, que preveía las económicas, en lugar de considerar a aquéllas como complementarias de éstas, sin tener en cuenta que el poder es indivisible y que las armas militares y económicas no son más que instrumentos diferentes del poder. Otro error derivado de aquella separación, es el distinguir entre Estados "políticos" cuyo objetivo es el "poder" y Estados "económicos" cuya finalidad es el "bienestar", entre Estados que prefieren los "cañones" y Estados que prefieren la "mantequilla", porque la distinción real es entre Estados que son ya lo suficientemente fuertes para preferir la mantequilla y Estados que aun no lo son y necesitan dedicar todos sus recursos a aumentar el número de sus cañones.

Mientras todos están de acuerdo en la importancia del uso del arma económica como instrumento de política nacional mediante la exportación de capitales y el control de mercados extranjeros, en cambio muchos niegan tal carácter al uso del poder económico en el interior del Estado para conseguir la autarquía e incluso sostienen que es perjudicial, y a pesar de ello "modernamente el fomento artificial de cierto grado de autarquía es una condición necesaria de toda existencia social ordenada. La autarquía, sin embargo, no es sólo una necesidad social, sino un instrumento de poder político. Es primordialmente una forma de preparación para la guerra" (3). Los Estados Unidos y

---

(1) Ob. cit., pág. 144.

(2) Ob. cit., pág. 149.

(3) Ob. cit., pág. 154.

Alemania pudieron llegar a ser grandes potencias, frente a la supremacía industrial inglesa, por haber seguido una política autárquica; nadie, después del bloqueo y de la campaña submarina de la anterior guerra, puede negar con fundamento la importancia de la autarquía. Claro está que, como otros elementos de poder, la autarquía es costosa; tan caro puede ser lograr la independencia en un producto determinado como construir un acorazado, y ambos gastos pueden resultar inútiles; pero, desde luego, lo que no cabe es negar que la autarquía es un elemento de poder, y como tal deseable. Finalmente, es un error creer que es menos inmoral usar el arma económica que el arma militar; “el bloqueo en tiempo de guerra puede causar tantos sufrimientos como una serie de ataques aéreos” (1). “La sustitución del arma económica por el arma militar —lo que Marx llama el reemplazar los cañones por el capital— no es tanto un síntoma de una moral superior como de una fuerza mayor. Así Gran Bretaña pudo obtener satisfacción de Rusia cuando el proceso de los ingenieros de la Metro-Vickers, decretando un embargo de las importaciones soviéticas. Italia, ofendida por el asesinato de un oficial italiano, no pudo valerse de este expediente económico (porque un embargo de las importaciones griegas hubiese sido irrelevante). En 1931 Inglaterra estableció lo que se llamó el “bloqueo de la esterlina” con métodos no políticos y completamente fortuitos en apariencia. En época más reciente, Alemania, para establecer una especie de “bloqueo del marco” en Europa central y suroriental, tuvo que recurrir a métodos francamente políticos, al uso o a la amenaza de la fuerza, inclusive. La potencia económica y financiera británica le permitió a Inglaterra abstenerse de intervenir en la guerra civil española. *El Gobierno británico, cualquiera que fuese el resultado de la lucha, podía contar con “balas esterlinas” para impedir el predominio de Alemania e Italia en España*” (2). Por esto, el Encargado de Negocios ruso en Pekin comunicaba en 1910 a su Gobierno: “Si fuésemos suficientemente fuertes económicamente, sería más sencillo emplear todos nuestros esfuerzos en estipular un tratado económico. Pero si, como me temo, de esto sólo pudiesen apro-

---

(1) Ob. cit., pág. 167.

(2) Ob. cit., pág. 164.

vechase los extranjeros, y nosotros fuésemos incapaces de obtener provecho alguno (lo mismo que, por ejemplo, no pudimos beneficiarnos de las extraordinarias ventajas que se nos concedían en el tratado de 1881), entonces, en mi opinión, no hay razón alguna para apartarnos de la norma de política que hasta aquí hemos seguido, es decir, de la adquisición territorial" (1).

c) *Poder sobre la opinión*: Toda organización política tiene un carácter dualista, ya que está basada simultáneamente sobre la coacción y sobre la conciencia, sobre la auto-imposición y la auto-subordinación; de aquí que el poder sobre la opinión, máxime en su moderna forma de influjo sobre las masas, sea un elemento esencial de todo poder político, como se ha puesto de relieve en la propaganda bélica y en la propaganda bolchevique. Los Soviets fueron los primeros en emplear la propaganda como un instrumento normal de la política exterior. Ahora bien, constituyendo todo poder político un todo indivisible, la propaganda no apoyada sobre el poder militar y económico es ineficaz, por ello no puede hablarse de propaganda internacional, sino de propaganda nacional, de principios más o menos universales, ya que no existe un poder internacional. La Internacional Comunista ejerció poca influencia hasta que no la respaldó el poder del Estado ruso, mientras el trotskismo, sin apoyo de ningún poder estatal, no llegó a tenerla nunca. No hay nada que ilustre mejor el error de creer en la eficacia de la opinión pública internacional divorciada del poder nacional que la suerte que corrió la S. de N.

Claro está que la propaganda nacional procura disfrazarse con ideologías de un marcado carácter internacional, demostración de que existe una moral internacional por encima de los intereses nacionales, y con cuyo apoyo desean éstos contar. Esta moral no es una moral individual, sino una moral social, los destinatarios de cuyas normas son los Estados que forman parte de una comunidad internacional. Los dos grandes defectos que tiene esta comunidad internacional son: de una parte, que a pesar de insistir constantemente en el principio de igualdad entre sus miembros, ésta no existe. Ciertamente que la igualdad absoluta no se da en comunidad alguna, mas sí una igualdad proporcio-

---

(1) Ob. cit., pág. 165.



nal y ausencia de discriminación por motivos irrelevantes; en la comunidad internacional no se reconoce criterio alguno para determinar la proporción (1); la dificultad está —dice Carr— no en que los derechos y privilegios de Guatemala sean iguales a los de los Estados Unidos sólo en sentido proporcional y no absoluto, sino que los derechos y privilegios que Guatemala tiene sólo puede disfrutarlos gracias a la buena voluntad de los Estados Unidos. La constante o potencial intrusión del poder hace ilusoria la igualdad entre los miembros de la comunidad internacional. El segundo defecto es que no se reconoce que el bien del todo debe primar sobre el bien de las partes, de que el Estado debe sacrificarse en aras de la comunidad internacional.

Al admitir la existencia de una comunidad internacional, Carr admite la existencia de un Derecho internacional, porque el derecho es una función de toda sociedad política. Pero el derecho no puede resolver todo problema político, y por ello fué un absurdo la pretensión de los vencedores de 1918 de convertir el Derecho internacional en un baluarte del *statu quo*, en una forma y grado anteriormente desconocidos, incluso en el mismo derecho interno de los países civilizados, cuanto más en el Derecho internacional que carece de legislador, Tribunales de Justicia y coacción ejercida por una instancia superior a las partes. Llegaron a padecer de *pacta-sunt-servandismo* al no distinguir entre validez jurídica y validez moral de los tratados de paz de la postguerra, con lo que se suministró una plausible justificación moral para su repudio, principalmente respecto al Tratado de Versalles. “No se aumenta el respeto al Derecho internacional, ni a la santidad de los tratados, mediante sermones de aquéllos que, teniendo mucho que ganar con el mantenimiento del orden existente, insisten firmemente en el carácter moralmente obligatorio del derecho. No se mantiene el respeto al derecho y a los tratados sino en tanto en cuanto el derecho reconozca un aparato político efectivo mediante el cual pueda ser modificado y superado. Hay que reconocer claramente aquel juego de fuerzas políticas que es presupuesto de todo derecho. Únicamente cuando estas fuerzas se encuentren en un equilibrio estable puede llevar a cabo el derecho su función social sin con-

---

(1) Ob. cit., pág. 210.

vertirse en un instrumento en manos de los defensores del *statu quo*. El logro de este equilibrio no es una tarea jurídica, sino política" (1).

Olvidó esto la mentalidad ginebrina, pretendiendo llegar a una solución arbitral o judicial de todos los conflictos internacionales, o al menos encontrar criterios objetivos de distinción entre conflictos jurídicos, susceptibles de ser resueltos por vía jurisdiccional y conflictos políticos que no admitían tal solución. Pero tal criterio no puede existir, porque no es la naturaleza del conflicto lo decisivo, sino la decisión política de los Estados, y ésta es variable. Cuando un Estado no cree que puede someter un conflicto a una solución jurisdiccional, el único procedimiento admisible es el político.

La revisión constante de los derechos existentes es una de las primeras necesidades de toda Sociedad organizada, y hay que encontrar un procedimiento que, sin que sea jurisdiccional, ya que los conflictos que los Estados consideran de naturaleza política no pueden ser resueltos de este modo, no sea, sin embargo, la guerra; con ello queda planteado el problema de la revisión pacífica, del *peaceful change*. Toda revisión pacífica ha de ser planteada y resuelta por un compromiso entre el poder y la moral. Todos admiten la necesidad de cambios políticos, pero no se ponen de acuerdo sobre quién sea más culpable: si el que amenaza con el empleo de la fuerza para mantener el *statu quo* o el que lo hace para implantar un nuevo orden. La cuestión está mal planteada, porque lo que hay que averiguar no es el carácter "agresivo" o "defensivo" de la guerra, sino la moralidad o inmoralidad del cambio a que unos aspiran y a que otros se oponen. En la esfera interna, la integración entre fuerza y moral en los cambios políticos es más fácil, porque mediante el proceso legislativo, que Berber denomina "revolución legal", se pueden tener en cuenta las modificaciones del equilibrio del poder; en la esfera internacional, sin embargo, este método no es aplicable, porque nos encontramos frente a una "Sociedad" sin su correspondiente "Estado"; pero no hay que sacar una consecuencia pesimista; si es cierto que el procedimiento judicial es incapaz de resolver el problema de los cambios pacíficos en política

(1) Ob. cit., pág. 245.

interna y *a fortiori* en política internacional, porque al tratar como iguales a las partes en litigio, no tiene en cuenta el factor poder que es esencial en todo intento de cambio, no lo es menos que hay multitud de ejemplos en la esfera interna de cambios pacíficos en la estructura de la sociedad y en el equilibrio de fuerzas sociales sin intervención legal, mediante el compromiso entre fuerza y moral, como, por ejemplo, la solución de los conflictos entre capital y trabajo, sobre todo en épocas anteriores. Claro está que, mientras los cambios llevados a cabo por el procedimiento de la creación legislativa se obtienen a través del poder del Estado, los obtenidos mediante negociación directa entre las partes lo son sólo por la fuerza del demandante. "El poder en uso, en amenaza o silenciosamente en potencia, es un factor esencial de todo cambio internacional; y en términos generales, los cambios sólo tienen lugar en interés de aquellos que pueden invocar, o en cuyo nombre se invoca, el poder. El "ceder a las amenazas de la fuerza" forma parte normalmente del proceso de todo cambio pacífico" (1). Pero también la moral. Así, por ejemplo, la mayoría de la opinión pública en Inglaterra, en Alemania y en otros muchos países estaba de acuerdo en la injusticia de muchas partes del Tratado de Versalles. Desgraciadamente, durante quince años Alemania no fué lo suficientemente fuerte para conseguir la revisión de dicho tratado, y cuando readquirió el poder se había desilusionado —no sin razón— del papel de la moral en la política internacional; por ello aun cuando continuó basando sus pretensiones en motivos de justicia, recurrió cada vez más al lenguaje de la fuerza y esto produjo un efecto contraproducente en la opinión de los países del *statu quo*, que de día en día olvidaba con más facilidad que en otro tiempo había reconocido las injusticias del Tratado de Versalles y situaba la cuestión en un mero plano de fuerza. "No hay duda que la fácil aquiescencia de las potencias del *statu quo* a acciones como la denuncia de las cláusulas militares, la reocupación de Renania o la anexión de Austria, se debía, no sólo al hecho de que era la línea de menor resistencia, sino en parte también a que la opinión estaba convencida de que estos cambios eran en sí mismos razonables y justos y, sin em-

---

(1) Ob. cit., pág. 277.

bargo, en cada uno de los casos se saludó el cambio con censuras y protestas oficiales, que crearon inevitablemente la impresión de que las potencias que protestaban consentían los cambios únicamente porque no podían o no querían hacer suficiente esfuerzo para resistirse a ellos. En marzo de 1939 el primer ministro (británico) admitía que en todas las modificaciones del tratado (de Versalles), incluidos los acuerdos de Munich, "había algo que decir respecto a la necesidad de un cambio de la situación existente". Si en 1935 y en 1936, este "algo" hubiese sido dicho de un modo claro y decisivo por los portavoces oficiales de las potencias del *status quo*, en lugar de lanzar reprimendas y protestas, quizá no hubiese sido demasiado tarde para haber logrado cambios dentro de un marco de negociaciones pacíficas. No se puede hacer a Alemania la única responsable de la tragedia que supuso que la reparación de injusticias, hacia tiempo reconocidas, del Tratado de Versalles, en lugar de ser una causa de reconciliación entre Alemania y las potencias de Versalles, lo fuese de desvío y de que destruyese, en lugar de incrementar, el escaso núcleo de sentimientos comunes que anteriormente existiera" (1).

Expuesto ya el aparato conceptual que Carr maneja, nos será más fácil comprender la crítica que hace del período 1919-1939. La crisis internacional que nos ha conducido a la actual guerra se debió a que la ideología que predominó en Versalles y en Ginebra era una pura utopía; estaba hueca y carecía de sustancia. Quiso aplicar a la esfera internacional, principalmente por influjo norteamericano, los principios del liberalismo político y económico predominantes durante siglo y medio, en un momento en que el liberalismo ya había fracasado definitivamente. La consecuencia fué un colapso tan fulminante y tan ignominioso, que el mundo se entregó a la desesperación. Desde hace una década hemos retrocedido al estado de naturaleza. "Las brutalidades que durante los siglos XVIII y XIX habían quedado reducidas a la esfera de los tratos entre pueblos civilizados y salvajes se aplicaba ahora a las relaciones de los pueblos civilizados entre sí. La relación del totalitarismo con la crisis no es

---

(1) Ob. cit., pág. 281.

de causa, sino de efecto. El totalitarismo no es la enfermedad, sino uno de sus síntomas" (1).

El origen hay que buscarlo en el racionalismo individual del siglo XVIII. Bentham, partiendo del postulado de que la característica fundamental de la naturaleza humana es buscar el placer y evitar el dolor, construyó una ética racional que definía el bien como *la mayor felicidad del mayor número* y esta máxima sustituyó como canon ético al Derecho natural. La importancia de tal formulación es que, conservando los presupuestos racionalistas e individualistas del XVIII les dió una base más amplia; el racionalismo es intelectual y aristocrático, pero desde que el criterio era la felicidad estaba al alcance de todo el que tuviera sentido común. Por ello Bentham fué el primer pensador que elaboró una doctrina de la salvación mediante la opinión pública considerada como un tribunal infalible. Este era un dogma del credo liberal. "El optimismo del siglo XIX se basaba en la triple convicción de que la busca del bien era cuestión de razonar rectamente, de que la difusión del conocimiento haría pronto posible que todo el mundo razonase rectamente en tan importante materia y que todo el que razonase en ella rectamente obraría, necesariamente también, de un modo recto" (2).

Antes de que el siglo XIX concluyera, se comenzó a dudar seriamente de que la razón bastase para promover una conducta recta, de que la virtud se identificase con el egoísmo ilustrado y de que la opinión pública fuese infalible y ya, a partir del 1900, ningún pensador político serio, aceptaba, sin más, el utilitarismo de Bentham, y, sin embargo, por una ironía de la historia, tales principios decimonónicos ya semidescartados, se convierten, en la segunda década del siglo XX, en los sillares del edificio de la política internacional de la postguerra. Ello se debió en parte a que después de la guerra se volvió la vista a los cimientos aparentemente firmes que habían asegurado la paz y seguridad al siglo XIX. "Pero un factor aún más decisivo, fué la influencia de los Estados Unidos, que todavía estaban en el apogeo de la prosperidad victoriana y de la creencia victoriana en el con-

(1) Ob. cit., pág. 288.

(2) Ob. cit., pág. 34.

fortable credo benthamista" (1). La democracia liberal había podido tener éxito, durante el siglo XIX, en un limitado número de países, porque consciente o incoscientemente se había adecuado a las peculiares condiciones de aquellos países y de aquella época concreta. Es por ello un error creer que tales principios tienen validez universal en el tiempo y en el espacio. "La creencia de que la democracia liberal del siglo XIX se basaba, no en un equilibrio de fuerzas peculiar al desenvolvimiento económico de tal período en determinados países, sino en ciertos principios racionales *a priori* que requerían tan sólo que se les aplicase en otras contexturas para que produjesen resultados semejantes, era una creencia esencialmente utópica; y fué este punto de vista el que bajo la inspiración de Wilson dominó al mundo durante los años que siguieron a la guerra. Cuando las teorías de la democracia liberal fueron transplantadas por un proceso puramente intelectual, a un período y a unos países cuyo nivel de desarrollo y cuyas necesidades prácticas eran completamente diferentes de las de Europa Occidental en el siglo XIX, esterilidad y desilusión fueron la secuela inevitable. El racionalismo puede crear una utopía, pero no puede convertirla en realidad. Las democracias liberales que la paz de 1919 esparció por todo el mundo, eran el producto de una teoría abstracta, no arraigaron y perecieron rápidamente" (2).

La S. de N., la más importante de las instituciones de la postguerra, fué un intento de aplicar los principios del liberalismo al aparato del orden internacional, y a este racionalismo abstracto debe su fracaso. Es curioso señalar que la abstracción fué *in crescendo* desde su fundación y que a la vaguedad de ciertas partes del Pacto siguió toda una serie de intentos de aumentar su racionalismo, cerrando fisuras, precisando procedimientos, con el Tratado de Alianza Mutua, el Protocolo de Ginebra, el Acta General, la definición del agresor, etc. "Los metafísicos de Ginebra difícilmente dejaron de creer que, una acumulación de textos ingeniosos prohibiendo la guerra, no fuese, en efecto, una barrera contra la guerra misma. Desde que en los círculos ginebrinos se llegó a creer que se podría conseguir la sal-

(1) Ob. cit., pág. 36.

(2) Ob. cit., pág. 37.

vación mediante un perfecto fichero y que el desordenado torrente de la política internacional podría ser canalizado mediante una serie de fórmulas abstractas, lógicamente inatacables, inspiradas en las doctrinas de la democracia liberal decimonónica, los días de la S. de N., como un instrumento político efectivo, estaban contados" (1).

No le cupo mejor suerte al intento de transplantar a la esfera internacional la fe liberal en la opinión pública en sus dos aspectos: que prevalece a la larga y que siempre lleva razón. Cuando Wilson y Lloyd George creyeron que si Alemania era desarmada, Francia no tendría más remedio que hacerlo también, sin otra coacción que la de la opinión pública, se equivocaron; igual que le ocurrió a Sir John Simon en 1932, cuando el incidente de Manchuria, que creía que las sanciones eran innecesarias si se contaba con la opinión; se contó con la opinión y el Japón no cedió, y al fallar este método todo se lo llevó el diablo; que, como hemos visto anteriormente, la opinión, sin un poder nacional que la respalde, es impotente. Pero, además, "los hombres de la calle del mundo entero" de Woodrow Wilson, los portavoces de "la voluntad común de la Humanidad civilizada", se transformaron en una turbamulta desordenada que emitía ruidos incoherentes e inútiles. Era indudable que en política exterior la opinión pública era a menudo tan disparatada como impotente" (2).

Siempre que la Internacional Comunista tuvo un fracaso se achacó, no a la imposibilidad de que la realidad se conformara con la utopía, sino a la existencia de un traidor. Igual error de diagnóstico se cometió al estudiar la crisis internacional de la postguerra, y unos, como el Prof. Toynbee, lo atribuyeron a la maldad de los tiempos, y otros, como el Prof. Lauterpacht, a su estupidez. "Pero el fracaso de la utopía de la postguerra fué tan abrumador que no puede explicarse tan sólo por la mera acción o inacción individual. Su derrumbamiento implica la bancarrota de los principios sobre los que se basaban. Hay que sospechar, por tanto, de los fundamentos mismos del siglo XIX... Si los supuestos del liberalismo decimonónico son *de facto* in-

(1) Ob. cit., pág. 41.

(2) Ob. cit., pág. 50.

sostenibles, no hay por qué sorprenderse de que la utopía de los teóricos internacionales de la postguerra hiciera tan poca mella en la realidad" (1).

Tres bases tuvo esa utopía liberal en cuyas fuentes bebieron los internacionalistas de las potencias vencedoras:

a) *Armonía de los intereses*.—No puede existir una sociedad política, ya sea nacional, ya internacional, sin que sus asociados se sometan a determinadas reglas de conducta. El problema de por qué el pueblo ha de someterse a tales normas, es el problema fundamental de la filosofía política. Problema que es tan agudo en la democracia como en cualquier otra forma de gobierno, porque fórmulas como "el mayor bien del mayor número" dejan sin responder la cuestión de por qué ha de someterse la minoría cuyo bien, por hipótesis, es descartado. Sólo hay dos soluciones: o se admite la primacía de la ética sobre la política y entonces el individuo está obligado a sacrificar sus intereses egoístas en aras del interés de la comunidad, en virtud de un principio metafísico que así lo ordena; o se admite la primacía de la política sobre la ética y entonces el que gobierna, manda, porque es el más fuerte y los gobernados han de obedecer, porque son los más débiles, inclusive en la democracia. "Democracia, se ha dicho a menudo, sustituye el romper cabezas por su recuento" (2). En todos los tiempos les ha repugnado a los hombres la concepción de que la base racional de la obligación sea tan sólo el derecho del más fuerte. Por ello los utopistas del siglo XIX inventaron la doctrina de la armonía natural de los intereses popularizada por la escuela económica liberal del *laissez-faire*. Según esta doctrina, el mayor bien del mayor número es racionalmente admisible, incluso para aquellos que pertenecen a la minoría, porque el interés supremo del individuo y el interés supremo de la comunidad coinciden. El que el egoísmo sea una virtud social, es tan paradójico, que únicamente puede explicarse el éxito de la doctrina de Adam Smith por las peculiares condiciones de la época, sobre todo en Inglaterra: presuponia una sociedad compuesta de pequeños productores y comerciantes interesados sólo en la máxima producción, infini-

(1) Ob. cit., pág. 53.

(2) Ob. cit., pág. 35.



tamente móviles y adaptables, y despreocupados del problema de la distribución de la riqueza y exigía al mismo tiempo una expansión ilimitada de la población y de la producción. El mismo año en que Adam Smith publicaba su *Riqueza de las Naciones*, inventaba Watt la máquina de vapor que había de hacerla inoperante, al crear con la revolución industrial, empresas gigantes, muy estáticas y un proletariado organizado interesado más en la distribución que en la producción.

Esta doctrina, fracasada antes de la guerra, fué, como ya se dijo, transplantada por inspiración norteamericana al campo internacional. "Había una razón especial para la fácil aceptación de la doctrina en la esfera internacional. En política interna es evidente que es función del Estado crear una armonía si ésta no existe naturalmente. En política internacional no existe un poder organizado encargado de crear armonía; y la tentación de presuponer una armonía natural es, por consiguiente, muy fuerte" (1). Se decía, por ejemplo, por los anglosajones, que todas las naciones tienen un idéntico interés en la paz y que cualquier nación que desee perturbarla es irracional e inmoral. "La guerra no es negocio" no es un argumento que convenza mucho a "pueblos de otras nacionalidades que recuerdan guerras lucrativas emprendidas en el pasado por Gran Bretaña y Estados Unidos"; "en el mundo de la postguerra el común interés por la paz ocultaba el hecho de que algunas naciones deseaban mantener el *statu quo* sin necesidad de luchar por él y otras cambiar el *statu quo* sin tener que luchar para conseguirlo" (3).

No es menos falaz tampoco la aplicación del *laissez-faire* económico a las relaciones internacionales. "Si Rusia o Italia, por ejemplo, no eran lo suficientemente fuertes para crear industrias sin la protección de tarifas, entonces —hubiera argüido el liberal del *laissez faire*— debían contentarse con importar manufacturas británicas o alemanas y suministrar a los mercados británico y alemán, trigo y naranjas. Si alguien hubiera objetado a esto que esta política condenaría a Rusia y a Italia a continuar siendo potencias de segunda categoría, depen-

(1) Ob. cit., pág. 66.

(2) Ob. cit., pág. 67.

(3) Ob. cit., pág. 68.

dientes, económica y militarmente, de sus vecinos, el liberal del *laissez-faire* habría contestado que ello era voluntad de la Providencia y lo que exigía la armonía general de los intereses" (1). Es absurdo creer que el bien común no exige sacrificio a nación alguna, y las potencias débiles al resistirse a ser sacrificadas y apelar a la autarquía echaron por la borda el librecambio. "Es una falacia el suponer que porque Inglaterra y los Estados Unidos tienen un interés en la supresión de barreras aduaneras, éste es también un interés de Yugoslavia y Colombia. El comercio internacional podrá debilitarse. Los intereses económicos de Europa o, a la larga, del mundo podrán sufrir. Pero Yugoslavia y Colombia estarían mejor que hubiesen estado bajo un régimen de prosperidad europea o mundial, que las hubiese reducido a la posición de satélites... *Laissez-faire*, en las relaciones internacionales, como en aquellas entre capital y trabajo, es el paraíso del económicamente fuerte. El control del Estado, bien en la forma de legislación o de tarifas protectoras, es el arma de defensa propia que invoca el económicamente débil; y se tergiversa completamente la naturaleza del problema si se intenta disfrazarlo" (2).

Nada tiene de extraño que primero los ingleses y recientemente los norteamericanos hayan creído que sus respectivos intereses nacionales coincidían con los de la Humanidad y que al defender su supremacía cumplieran un deber para con el género humano, porque "es una suposición natural de una clase próspera y privilegiada cuyos miembros llevan la voz cantante en la comunidad y se sienten naturalmente inclinados a identificar los intereses de ésta con los suyos propios. En virtud de esta identificación, a todo agresor de los intereses del grupo dominante se le imputa el hecho odioso de agredir el supuesto interés común de la comunidad entera y se le dice que con esta agresión está atacando sus propios intereses supremos. De este modo, la doctrina de la armonía de los intereses sirve como un ingenioso artificio moral que los grupos privilegiados

---

(1) Ob. cit., pág. 70.

(2) Pág. 77.

invocan con toda sinceridad para justificar y mantener su posición dominante" (1).

b) *Darwinismo*: Cien años después de publicarse la *Riqueza de las Naciones*, ningún país, excepto Inglaterra, era lo suficientemente fuerte comercialmente para creer en una armonía internacional de los intereses económicos. Los Estados Unidos rechazaron el libre cambio desde un comienzo, y en Alemania desde 1849, y principalmente por influjo de Lutz, se logró crear, protegida por barreras aduaneras, una industria que pronto competiría con la inglesa.

Cuando ya iba a morir, recibe la doctrina de la armonía de los intereses un refuerzo con la teoría biológica de Darwin: supervivencia del fuerte a expensas del débil. "El bien de la comunidad (o como se decía entonces, de la especie) continuaba siendo idéntico al bien de sus miembros individuales, pero únicamente de aquellos individuos que eran competidores eficaces en la lucha por la vida" (2). Pero una armonía, precedida de una lucha por la existencia, en la que no sólo se perdía el bien, sino incluso la vida, era una moral que ofrecía pocos atractivos a los posibles perdedores. Esta formulación, que engrandeció a determinadas potencias, no fué del agrado de las mismas, una vez que a la preocupación de la conquista del poder le substituyó el problema de su conservación.

c) *Statu quo*: Por ello intentaron, como hemos señalado repetidas veces, construir una nueva moral internacional, fundada, no en el derecho del más fuerte, sino en el derecho de los que poseen. "Como todas las utopías que se institucionalizan, la utopía de la postguerra se convirtió en el instrumento de los intereses adquiridos y degeneró en el baluarte del *statu quo*. Es perder el tiempo el discutir si los políticos y los publicistas de las potencias satisfechas, que intentaron identificar la moral internacional con la seguridad, el derecho y el orden y otros tópicos en boga usados por los grupos privilegiados, tienen o no mayor responsabilidad en el desastre, que los políticos y publicistas de las potencias insatisfechas, que niegan brutalmente la validez de una moral internacional así constituida. Am-

---

(2) Pág. 102.

(1) Pág. 62.

dos intentos de moralizar las relaciones internacionales han fracasado. No podemos aceptar la doctrina darwinista que identifica el bien del todo con el bien del más fuerte y contempla sin repugnancia la eliminación del débil, ni la doctrina de una armonía natural de los intereses que perdió todo el fundamento real que otras veces pudiera haber tenido, y que, inevitablemente, se convierte en la hoja de parra de los intereses adquiridos de los privilegiados. Ambas doctrinas son hoy inadmisibles como base de una moral internacional. Su derrumbamiento nos deja sin solucionar el problema de reconciliar el bien de la nación con el bien de la comunidad mundial; y la moral internacional se encuentra en el crisol" (1).

¿Cómo reconstruir un nuevo orden internacional? Por una nueva síntesis de poder y moral que son, como dijimos, los dos ingredientes esenciales que integran todo orden político. El poder vimos que descansaba en la unidad de organización política; ¿cuál será, pues, el formato de la unidad de poder político futuro? ¿Existe un formato óptimo? ¿Continuará subsistiendo el Estado-Nación o la organización política futura se basará en la raza, en el credo religioso o en la clase social?...

La Revolución francesa reclamó la igualdad entre los individuos, el siglo XIX la igualdad entre las clases sociales, el siglo XX, hasta ahora, la igualdad entre las naciones. La tendencia actual es a la formación de unidades políticas y económicas cada vez mayores, porque el desarrollo industrial, técnico y económico ha producido un aumento de tamaño de la unidad política eficaz. "Cabe hacer una profecía con alguna confianza. El concepto de soberanía será en el futuro aún más confuso y vago que en la actualidad." "No es probable que las unidades futuras de poder hagan mucho caso de la soberanía normal. *No hay razón para que cada unidad no consista en grupos de varios Estados formalmente soberanos, en tanto que la autoridad efectiva (no necesariamente la nominal) se ejerza desde un solo centro*" (3). En el futuro la unidad de organización internacional no será seguramente el Estado actual, y todo pro-

(1) Pág. 289.

(2) Pág. 295.

(3) Pág. 296.

yecto de orden internacional que se base sobre estas unidades formales será irreal.

Si esto es así, ¿quién será el *hegemon*? Para Carr no existe (escribió en 1939) más que una alternativa: o *pax americana* o *pax germánica*; desde luego, una *pax británica* es imposible, y muy poco probable una *pax anglo-saxónica*. No es más inmoral una hegemonía de Alemania o del Japón que una de Inglaterra o de los Estados Unidos, aunque serían preferibles, desde luego, la de estas últimas, porque por tener mayor tradición de mando internacional, su política es más bien de conciliación que de coacción.

El poder, sin embargo, no basta para fundar el mando político, hace falta una razón moral y ésta no puede consistir sino en el sacrificio voluntario del fuerte. "Hombres de Estado responsables en Inglaterra y Estados Unidos hablan corrientemente como si existiera una armonía natural de intereses entre las naciones del mundo, que sólo exige para mantenerse buena voluntad y sentido común, y que es intencionadamente perturbada por malvados dictadores. Hay economistas británicos y americanos que todavía creen que lo que es económicamente bueno para la Gran Bretaña o los Estados Unidos es económicamente bueno para otros países y, por consiguiente, moralmente deseable. Todavía hay poca gente dispuesta a reconocer que el conflicto entre dos naciones, al igual que el conflicto entre las clases, no puede resolverse sin sacrificios reales, que implicarían, probablemente, una reducción sustancial del consumo de los grupos privilegiados y en países privilegiados" (1).

*El mejor camino para la conciliación internacional es la reconstrucción económica.* "Esto también es una utopía. Pero se encuentra más directamente de acuerdo con los últimos acontecimientos que las visiones de una Federación mundial o los planos de una Sociedad de Naciones más perfecta. Estas elegantes superestructuras tendrán que esperar hasta que se haya progresado algo en la excavación de los cimientos" (2).

Hasta aquí lo que opinaba el diplomático, profesor y periodista británico Edward Hallett Carr en julio de 1939 en su libro *Veinte*

(1) Pág. 309.

(2) Pág. 308.

NOTAS

*años de crisis*; lo que opina en 1943 en su otra publicación: *Condiciones de Paz*, y lo que nosotros modestamente opinamos, lo veremos, Dios mediante, en el próximo número. Mientras llega la segunda parte, el lector podrá entretenerse examinando el problema de las relaciones hispano-inglesas a la luz de los principios que acaba de leer; no perderá el tiempo.

ANTONIO DE LUNA.