

# SOBERANIA Y NEUTRALIDAD

JOSÉ MEDINA ECHAVARRÍA

## I

**C**OMO si las perplejidades fueran pocas, nos encontramos ahora con que no sabemos qué hacer con nuestros vocablos. Una reacción saludable frente a la tenaz y encastillada doctrina que identificaba palabra y cosa ha ido tan lejos en su tarea de desenmascarar conceptos venerables que les ha reducido a ser meros símbolos útiles para quien tenga la sartén por el mango. En política todo se reduce a saber quién es el que agarra esa sartén.<sup>1</sup> Pero hay que convenir que en este desenmascaramiento se ha ido demasiado lejos y que sus autores, a fuerza de cazar mitologías, se exponen a dejarnos un puro mundo de fantasmas. No todos los conceptos son mitos ni todas las ideas armas de combate.<sup>2</sup> De estar convencido dejaría ahora mismo de escribir estas líneas, ya que no me sorprende, según creo, en afán de poderío. Lo que distingue al concepto del mito es su aptitud mayor o menor para apresar un trozo de la realidad, cualquiera que sea la artificialidad de su construcción. Y sólo se evapora como tal concepto el día en que deja de denotar una experiencia concreta. Que existen, por tanto, numerosos conceptos de contextura mitológica es evidente; así fueron creados unos o sufrieron otros —que en un principio no lo eran— metamorfosis fatal. Bien está contra ellos la arremetida. Pero si se generaliza sin discriminación, la postura crítica toma en realidad carácter de manía persecutoria y es al final el hombre mismo el que queda convertido en un simple mito.

Esta introducción, al parecer extraña, y que ha de quedar así, no está escrita a humo de pajas, pues me propongo invitar al lector

<sup>1</sup> H. LASSWELL, *Politics: Who gets What, When, How*, 1936.

<sup>2</sup> *Vid.* Thurman ARNOLD, *The Folklore of Capitalism*, y Max LERNER, *Ideas as Weapons*.

## EL TRIMESTRE ECONOMICO

a una cacería de conceptos mitológicos y he querido echar por delante las reservas en que deben encerrarse semejantes actividades.

No podemos tener, como en otros días, la creencia ingenua de que *esta* guerra acabará con *la* guerra. Hemos aprendido bien que el término de una guerra sólo abre posibilidades de paz en la medida en que se sea capaz de construirla y mantenerla. O sea, procurando condiciones tales de existencia que se haga inocuo el impulso belicoso. La atención del intelectual que esté exento del combate directo, o mientras lo esté, ha de concentrarse, más que en la guerra misma, en las perspectivas de reconstrucción que permita la paz futura. Pues aunque seamos capaces de combatir, y triste sería lo contrario, la misión del hombre es la organización de la vida cotidiana y la implantación de la paz sobre la tierra. Frente a todo lo demoníaco, aunque sea en la pobre forma declamatoria del *high brow* altanero o del farsante alquilado, el hombre auténtico aspira en el caos al orden y en la guerra a la paz. Avidamente están ya muchas mentes hábiles en esta tarea. Pero sus dimensiones son extraordinarias y requieren ahora de la inteligencia esfuerzos inacostumbrados. Esfuerzos que se encuentran, más que nada, en el pensamiento mismo. Mejor dicho, en la adaptación de ese pensamiento a la realidad. No es posible seguir viviendo con ideas heredadas que no pueden tener vigencia, con conceptos evaporados, con doctrinas ahuecadas por el tiempo; se impone una labor de poda y desbroce que acabe con el ramaje muerto y perturbador. Mas no como deporte y solaz intelectual —no se está para semejantes diversiones—, sino para afirmar mejor los pies sobre un suelo consistente. La destrucción, sólo tiene sentido, y en la medida justa, como previa a una reconstrucción. Si el intelectual se limita a una persecución de mitologías, persecución que crea en el ejercicio su propia fauna, destruye con sus únicos instrumentos la posibilidad de ceñirse a la realidad y de construir en ella. Esta exigencia doble de eliminación y de elaboración, de ajuste a

## SOBERANIA Y NEUTRALIDAD

lo real al tiempo que se libera la imaginación creadora, de asentamiento en el presente para construir el futuro, no es tarea ciertamente fácil. Pero no hay otra. He aquí lo que dice un buen conocedor de la historia: "Podemos estar seguros de la ruina de nuestra civilización si somos incapaces de afrontar la carga de la orientación intelectual. Todos los grandes períodos de la historia han sido tiempos en que los hombres estuvieron dispuestos a hacer cara a las dificultades de las ideas recibidas y de aceptación general. La oportunidad se abre ante nosotros."<sup>3</sup> Aprestémonos hoy a dar la cara a una de estas ideas: el concepto de soberanía y algún otro de sus parientes. Vamos, por lo pronto, a examinar lo que ha sucedido en nuestros días con la neutralidad. La historia es, sin embargo, tan conocida, que sólo se habrán de señalar algunos aspectos enlazados con los propósitos ahora perseguidos. La aludida historia puede resumirse así: reanimación y colapso. O, si se quiere, resurrección y muerte. El motivo por el cual cobró nueva vida la idea de neutralidad en los azarosos años inmediatamente anteriores a la iniciación del actual conflicto bélico es fácilmente comprensible: un instinto tardío de conservación. Las experiencias de las pequeñas potencias durante la guerra del 14 indujeron a éstas a aceptar dócilmente la casi extinción de la idea de neutralidad en el nuevo sistema de la Sociedad de Naciones y en los ensayos y programas de seguridad colectiva. Pero la renuncia podía parecer ventajosa sólo en la medida en que aquel sistema permanecía vigente. Esa vigencia dependía en definitiva de la acción de las grandes potencias, especialmente de las creadoras del sistema, y por eso desde que se empezó a sospechar de su falta de voluntad para mantenerlo, la esperanza de independencia se dirigió angustiada a los viejos instrumentos. El año decisivo de 1935, con la piedra de toque de la cuestión abisinia, fué el comienzo de una

<sup>3</sup> Frederick J. TEGGART, "War and Civilization in the Future", *A. J. of Sociology*, enero de 1941.

## EL TRIMESTRE ECONOMICO

franca desbandada dramática. Primero Suiza, acordándose de su neutralidad perpetua, pero luego una a una o en grupo las demás pequeñas potencias, atemorizadas por su peculiar posición. La conferencia tenida en Copenhague por las llamadas potencias de Oslo marca la culminación de este movimiento. Palpable ya entonces la catástrofe inmediata, estos estados quisieron encontrar en la reconstrucción de los cuarteados muros de la neutralidad la última y desesperada defensa de su independencia.<sup>4</sup> Es fácil criticar esta postura indicando la irresolución y tibieza de una política sólo preocupada del sálvese quien pueda; y es lícito pensar que una posición más enérgica y arriesgada de los neutrales hubiera podido señalar un rumbo, llamando así a su deber a los poderosos descarriados. Pero quizá para todo esto era ya demasiado tarde. Piénsese, además, que todas las posiciones tomadas por las medianas y pequeñas potencias en esos años han sido igualmente inútiles y todas han conducido al mismo resultado: la pérdida de la independencia. La República Española mantuvo una romántica postura de defensa del Pacto y una decidida aceptación del mecanismo de sanciones, que le valió en recompensa el quedar abandonada en la agresión. De los reunidos en Copenhague, es decir, de los aspirantes a la neutralidad, sólo Suecia mantiene la independencia, si es que así queremos calificar su situación. Y la penosa política polaca de los últimos años —vedadas por piedad otras calificaciones— y su papel poco brillante en la agonía de la Sociedad de Naciones en nada impidieron su trágica suerte. Que esas conductas se sitúan en una muy distinta escala de valor es cosa, sin embargo, que debe recordarse. El hecho, empero, del fracaso de la neutralidad es lo que ahora me interesa; mejor dicho, las razones que lo hicieron inevitable. Pues casi es innecesario advertir que no me importa en este momento la

<sup>4</sup> H. J. MORGENTHAU, "The Resurrection of Neutrality in Europe", *American Political Science Review*, junio de 1939; E. HULA, "The European Neutrals", *Social Research*, mayo de 1940.

## SOBERANIA Y NEUTRALIDAD

negación de la idea de la neutralidad por motivos ideológicos. Un examen completo tendría que referirse a algunos matices del concepto de neutralidad en el desarrollo del derecho internacional moderno. Mas aceptando la interpretación final y corriente que supone la pretensión de una imparcialidad completa del neutral frente a los beligerantes nos encontramos con esto: las conexiones reales en que están implicados los diversos países en la situación actual del mundo hacen imposible, aunque se quiera, el cumplimiento de semejante deber de imparcialidad y abstención.<sup>5</sup> De esas conexiones son las económicas las más notorias, tanto más cuanto mayor es la importancia de la guerra económica al lado de la pugna militar. Estas tendencias se manifestaron ya en la guerra pasada. Pero, en cambio, en la presente, en cuanto total y "civil", ha aparecido un aspecto nuevo: las dificultades en la conservación de la imparcialidad o neutralidad ideológica. La distinción entre lo público y lo privado, entre los órganos del gobierno y los ciudadanos, típica del estado moderno constitucional, hacía concebible el mantenimiento de una opinión pública libre dentro de un país cuyo gobierno observara rigurosamente las normas de la neutralidad. Hoy los países totalitarios, no obstante sus bombardeos de propaganda sobre los democráticos, han resentido y denunciado como contrario a la imparcialidad del neutral las manifestaciones de opinión de sus escritores y periódicos constitucionalmente libres. Las pequeñas potencias —naturalmente— tuvieron y tienen que sufrir serias amonestaciones. Esta exigencia de "imparcialidad" ideológica, jurídicamente insostenible, ha hecho más precaria la subsistencia de una neutralidad ya quebrantada por la realidad de las relaciones económicas. Pero, más aún, ha sido un verdadero elemento eficaz en la estrategia política: "el concepto de neutralidad espiritual" ha constituido "un arma destructora en el campo de la política exterior".<sup>6</sup> No ha habido, pues, escape y la neutralidad ha fenecido por

<sup>5</sup> Cf. un análisis detallado en V. HERRERO, "El problema de la neutralidad", *Mundo Libre*, nº 4.

<sup>6</sup> E. HULA, art. cit., p. 161.

## EL TRIMESTRE ECONOMICO

completo en un mundo interdependiente y estrechamente entrelazado como el que vivimos. Pero la evaporación de este viejo concepto podría pasar inadvertida como una fatalidad de hecho si la neutralidad no fuera el reverso de la soberanía.

### II

El ataque a la neutralidad ha sido, en efecto, al mismo tiempo la afrenta de la soberanía. Y las condiciones que determinan la enfermedad mortal de la una amenazan asimismo de extinción a la otra. En el tránsito agónico de estos viejos conceptos cabe una piadosa protesta por lo que más nos parece un asesinato que un fin natural. Pero la inteligencia debe ir más allá de la lamentación. ¿Hemos de llorar sin término, viudos inconsolables de tan dolorosa pérdida? Los juristas y profesores arrastrarán por algún tiempo su pena, pues son hombres de arraigados hábitos. Pero las galas futuras de la vida dependerán en buena parte de que puedan despojarse cuanto antes de sus tristes lutos. La muerte de la soberanía puede ser, por lo menos, motivo de regocijo intelectual si, descubiertas sus causas, nos vemos liberados de un instrumento intelectual que entorpecía en realidad nuestra existencia. Ciertamente, desprenderse de él ha de costar algún trabajo porque viene cargado de emociones y seguido de una estela larga de recuerdos. Y las resonancias patrióticas, especialmente, con que ha sido nimbado en estos últimos tiempos obligan a operar con sumo cuidado en la llaga viva. Por eso, el análisis de una experiencia inexorable puede ser más eficaz que la simple meditación de teorías más o menos lógicas y coherentes. (Los nombres de Krabbe, Duguit y algunos pluralistas teóricos acuden, entre otros, en este momento.)

El concepto de soberanía ha sido por mucho tiempo preocupación esencial de juristas y teóricos del estado, y la tinta gastada en su honor hace infinitesimal la que ahora derramo. Ha dicho recientemente Seagle que "la metafísica del estado es la teología de

## SOBERANIA Y NEUTRALIDAD

la jurisprudencia. Se imputó al estado el misterioso atributo de la soberanía, que se supuso había de ser lógicamente ilimitada. Mas, una vez postulada, la soberanía del estado se convirtió en la fuente de una multitud de problemas fútiles e insolubles..."<sup>7</sup> Los hechos han aniquilado toda esa complicada problemática para uso de profesores brillantes, y sólo nos interesan, por tanto, los perfiles esenciales y el esquema del proceso histórico. Sobre el trasfondo de esa historia destaca el concepto de soberanía su varia fortuna: constructivo en su origen, es perturbador e inútil en tiempos posteriores. Elemento creador en la formación del estado moderno, es inercia anquilosada en la hora en que ese estado debe dar paso a nuevos cuerpos históricos. Medio de paz en sus comienzos, se convierte luego en instrumento de guerra. Fórmula jurídica de carácter racional, es en la política interior estímulo poderoso de desatados instintos de poderío y en la política externa cobertura equívoca de afanes de potencia y fuente de la anarquía internacional. La tesis es, pues, ésta: el concepto de soberanía, instrumental y eficaz en un momento, es ahora un ente mitológico que obstruye la futura organización del mundo. En lo que sigue sólo se podrán señalar algunos aspectos de lo que puede llamarse ya la mitología de un absoluto jurídico.

La concepción de la soberanía como un poder de decisión absoluto, sin limitaciones, no responde, como sabe cualquiera, aun el no especialista, al espíritu de la fórmula originaria. En los días de Bodino estaban vigentes todavía algunos principios de la ya vacilante comunidad cristiana, y con mayor o menor dificultad fueron aceptados como cortapisa y freno a la ilimitación teórica del poder. Pero en tiempos posteriores la presencia cada vez más pálida de los mismos facilita una interpretación literal de la *Puissance absolue*, y el formalismo y positivismo jurídicos se aferran y nos habitúan a la consideración puramente formal de sus elementos. Queda,

<sup>7</sup> W. SEAGLE, *The Quest for Law*, 1941.

## EL TRIMESTRE ECONOMICO

pues, la soberanía como el poder legal supremo sobre los ciudadanos y súbditos del estado, sin otras limitaciones que las voluntariamente reconocidas y declaradas por ese mismo poder. Esta concepción, con aditamentos más o menos sutiles, ha sido la ortodoxia de los tiempos modernos y muy singularmente de todo el siglo XIX.

Pero no hay que olvidar ahora que sin la idea de soberanía hubiera sido imposible la formación del estado moderno. Sin ser ingrediente único, pues nunca los simples conceptos son eficaces sin el apoyo de otras fuerzas más reales, no se hubiera podido sin ella racionalizar la formación social que entonces surgía. Ahora bien, en el estudio de su constelación originaria se ha solido subrayar con frecuencia la importancia del concepto de soberanía para la unificación interior hecha por el príncipe frente a los estamentos y más aún para el comienzo del sistema constitucional, ya que aquel concepto hizo posible la concepción impersonal de la relación de mando.<sup>8</sup> Pero se insiste menos en el papel representado por ese concepto en la situación de la política exterior. Pues tal era la representada por las relaciones de los incipientes estados absolutos, más que con el fantasma del imperio, con la realidad todavía viva de Roma. La independización de la política en el estado significa la emancipación de éste respecto a la iglesia supraestatal. Y en esa emancipación fué también el concepto de soberanía el instrumento que perfiló la rotunda plenitud del estado hacia el exterior. Pero a diferencia de lo ocurrido en la política interior, donde la idea de soberanía va disolviéndose poco a poco en el mecanismo constitucional y sólo queda como excitación emocional en ciertos momentos revolucionarios y como figura retórica para uso de diputados noveles, en la política exterior permanece como el concepto clave del derecho internacional. Por obra de éste sobrevive, pues, a su fun-

<sup>8</sup> Ultimamente: C. J. FRIEDRICH, *Constitutional Government and Democracy*, p. 15. Friedrich sostiene que la significación mayor representada por el concepto de soberanía corresponde, por eso, al período preconstitucional. Opinión que, desde otra perspectiva, refuerza la aquí mantenida.



## SOBERANIA Y NEUTRALIDAD

ción creadora en el período formador de los estados y llega hasta hoy como un residuo perturbador.

Luego de la época de los estados absolutos, la idea romántica de nación se confunde y mezcla con el concepto racional y formal de soberanía, prestándole el carácter explosivo con que hoy se presenta. Se ha hecho observar acertadamente que la confusión de tres conceptos entre sí independientes y que en modo alguno se exigen de modo necesario, o sea los conceptos de estado, soberanía y nación, ha constituido una verdadera plaga de la teoría y la práctica políticas.<sup>9</sup> Y es en realidad la amalgama más peligrosa del presente y del futuro. Deslindarlos y tenerlos a raya es una de las tareas inmediatas más urgentes. El estado sólo debe representar un principio de organización dentro de un área determinada, con el poder y la competencia precisos para mantener y responder de esa organización. La nación es un concepto cultural, una realidad tradicional que puede ser realizada y mantenida independientemente de las necesidades organizatorias de muy distinto origen. Y la soberanía es ya un concepto plenamente evaporado y, por lo menos, inútil.

La soberanía es un absoluto jurídico. Y como todo absoluto, ha producido más daño que bien. Por lo pronto, no hay nada más peligroso que ofrecerles a los hombres un poder sin límites. O, lo que es peor, la ficción de ese poder. El concepto de soberanía ha constituido el cebo más poderoso para todos los instintos de poderío desatados lo mismo en el interior que en la vida exterior de los pueblos. En el fondo de muchos movimientos y por bajo de su cobertura romántica, es la apetencia de decisión incondicionada el verdadero móvil. Dejado éste a sí mismo, sólo se lograría en la organización tribal y en las pretensiones absolutas del alcalde a la sombra de su campanario. Pero apenas puede darse nada más opuesto a la situación actual del mundo que estas tendencias disgregadoras. Ciertamente que tales tendencias están fuertemente contrarrestadas, porque tal

<sup>9</sup> Cf. A. BRECHT, "Sovereignty", en *War in our time*, 1939.

## EL TRIMESTRE ECONOMICO

instinto se manifiesta también en los auténticamente poderosos; pero en este caso el mal opuesto es la tiranía y la esclavitud. Cuando el concepto de soberanía se une a la conciencia de pertenecer a una nación o raza elegida, todos los límites que quedaban de una vieja tradición común y los impuestos por el derecho contractual son aniquilados sin piedad ni remordimiento. Es interesante recordar que los tratadistas nazis de derecho internacional, luego de invocar en un primer momento un supuesto derecho natural fundado en la raza, retornan en una segunda fase y por un instante a las ideas de soberanía, de derechos fundamentales de los estados y de autodeterminación de los pueblos. Corresponde esto al período de preparación y de armamento del Tercer Reich; luego, como veremos, tales ideas tenían que mostrarse incompatibles con el "nuevo orden".

El principio de soberanía es, por otra parte, fuente permanente de anarquía internacional y excusa para el cumplimiento de deberes de las potencias más responsables. La comunidad internacional, desde Westfalia y Grocio, es propiamente una sociedad contractual montada sobre la ficción de la igualdad de todos los estados como personas o sujetos de derecho. Estas entidades soberanas son unidades cerradas dentro de cuyas fronteras no hay límite alguno a sus actos de decisión. Pequeñas o grandes, pueden proporcionar a sus miembros —para bien o para mal— los más varios destinos, armarse hasta los dientes y agredir un buen día al vecino sin más explicación que la voluntad soberana y la alegación de un motivo mejor o peor pergeñado. La extrapolación de los principios del derecho privado no ha podido ser más fatal, porque las relaciones contractuales creadas al amparo de aquél se sostienen y apoyan en otros elementos más profundos de cohesión de la comunidad. La sociedad internacional es todavía una sociedad de pistoleros que de cuando en cuando consulta a un abogado. Ningún espectáculo ha sido más lamentable que la realidad de la vida europea en estos últimos años; dentro de su territorio, cada día más encogido, todo compar-

## SOBERANIA Y NEUTRALIDAD

timiento soberano fué un foco de perturbación de irradiación permanente: tarifas y sistemas comerciales, políticas de divisas y regímenes policíacos constituían un laberinto de locura, que aun el más inocente viajero podía percibir al atravesar en sólo dos días sus numerosas fronteras. En ningún sitio es más notorio el fracaso del principio de soberanía que en el viejo continente. Mas no sólo es Europa la que ha reducido de hecho su volumen, es el mundo todo. En estas condiciones, el concepto de soberanía puede fomentar en otras partes egoísmos que no podrán mantenerse en lo sucesivo sin grandes peligros.

Cierto, la ficción de la igualdad y soberanía de todas las potencias grandes y chicas satisface fuertemente nuestras emociones patrióticas; pero aparte de que hay otras maneras más elevadas de mantener y estimular esas emociones en su forma legítima y necesaria, la persistencia de aquella ficción es a la postre más perjudicial para las pequeñas que para las grandes potencias. Pues supone una distribución igual de responsabilidades y deberes totalmente desproporcionada con la realidad. El reconocimiento de la desigualdad funcional que implica la potencia y la riqueza permitiría hacer recaer sobre los más poderosos las mayores responsabilidades y evitaría a los pequeños ser víctimas del juego de aquéllos. El concepto de soberanía ha permitido una política ambivalente de las grandes potencias, montada sobre una escandalosa hipocresía moral. El cobro de unos pocos dineros justificó hace años las amenazas de bombardeo a los puertos de una joven república, que no pasó a más por lo que es bien sabido; pero esas mismas potencias mantuvieron más tarde en ese país, con las mejores sonrisas diplomáticas, una dictadura lamentable en un mundo civilizado. Y así hemos visto antes de la catástrofe cómo el principio de soberanía o una de sus consecuencias podía ser esgrimido por las grandes potencias democráticas justificando la penosa farsa de la "no intervención". Puede haber alguien que se escandalice con todo

## EL TRIMESTRE ECONOMICO

esto y le obligue a apuntar una vez más a los peligros de que tratan numerosas páginas de los viejos manuales; atengámonos, sin embargo, a la experiencia desnuda. Una ficción que da origen a una política hipócrita sólo produce en su día una política cínica. Los teóricos de la tercera fase del derecho internacional nazi han arrojado la careta con singular desenfado y al principio de igualdad han sustituido el de desigualdad, con todas las consecuencias favorables al fuerte y señor. No todos los pueblos tienen iguales derechos; debe reconocerse su diferencia de *status* dentro de un nuevo orden que impone la división del mundo en distintas áreas o zonas, cada una de las cuales ha de estar controlada por una potencia superior. Naturalmente, el más apto entre los profesores "racionalizadores", Carl Schmitt, ha dado con una de las fórmulas más acertadas y que trasluce en el título de uno de sus discursos: *Volkerrechtliche Grossraumordnung mit Interventionsverbot für raumfremde Mächte*,<sup>10</sup> o sea, traducido libremente al romance: "ordenación jurídico-internacional de las nuevas áreas de dominación política, sin que en ese espacio haya más voluntad que la del amo". No diré que la oscilación haya sido justa por no mezclar a la justicia con estos movimientos mecánicos, pero por lo menos ha sido adecuada. Y nada puede extrañarnos, por otra parte, el éxito del cinismo entre la gente, pues éste está en proporción del cansancio producido por la hipocresía. Ni una ni otra cosa, sin embargo, pueden ser fundamentos sólidos de una organización duradera de la paz, pues traducen igual ausencia del respeto recíproco y sincero en que se basa la verdadera amistad. Pero más aún indican la falta de normas superiores y de valores comunes vigentes por igual para todos, sin los cuales es imposible la edificación de una auténtica comunidad internacional.

Ahora bien, ajustarse a los hechos es el comienzo de la inteli-

<sup>10</sup> Es muy natural que los *sogennante* intelectuales madrileños, tan adictos ahora del profesor Schmitt, no hayan traducido por el momento tan interesante trabajo.

## SOBERANIA Y NEUTRALIDAD

gencia, pero nada más. Su función es extraer de la experiencia nuevos instrumentos con los cuales avanzar hacia planos más elevados. Bien está que reconozcamos como caducos conceptos y ficciones arrumbados ya en los procesos de la historia. Y más inteligente que la imprecación es el darnos cuenta de aquello en que el enemigo, no obstante sus delirios, está quizá más de acuerdo con la marcha del tiempo. Pero tales reconocimientos son causa de postración si no van acompañados del ímpetu reestructivo. Pues el problema está en que se pueda superar el terrible dilema que implica por un lado la esclavitud y por otro el retorno a la anarquía internacional. La idea de soberanía absoluta es evidentemente incompatible con las condiciones reales del mundo contemporáneo; pero asimismo es incompatible con la idea de una vida civilizada el espectáculo de su extinción violenta. Renunciar a aquella idea no significa la simple entrega a los acontecimientos, sino el esfuerzo por encontrar la adecuada a nuestro tiempo, que salve de nuevo la dignidad e independencia de todos bajo un nuevo orden auténticamente común. O, dicho con palabras ajenas: "Nos encontramos obligados a elegir entre dos métodos, entre un método de subyugación o al menos de vasallaje y un método que, respetando las unidades individuales y nacionales, articule, empero, jurídicamente, a través de formas superiores, al mundo de hoy".<sup>11</sup> Las condiciones que determinan esta disyuntiva se examinan a continuación en sus líneas más generales.

### III

Si las historias del derecho internacional al uso fueran algo más que desnudos cricones nos bastaría acudir a ellas para encontrar una interpretación, desde una perspectiva de conjunto, de las alteraciones sufridas por la idea de soberanía en su significado y fun-

<sup>11</sup> F. de los Ríos, "Sovereignty and the coming peace", *Social Research*, septiembre de 1941.

## EL TRIMESTRE ECONOMICO

ción. El concepto de soberanía es meramente una pieza dentro de un sistema que, sujeto a mudanza y desarrollo, llega hasta nosotros ya en ruina. Debe suponerse, por tanto, que las modificaciones en cada uno de sus elementos son manifestaciones particularizadas de un proceso de cambio total. El sistema de que se trata es el constituido por el derecho internacional moderno, el cual, como todo sistema de cultura, no es una construcción artificial y separada, sino ingrediente a su vez de una unidad más amplia, de cuya vida forzosamente participa. Pero hasta donde a mí se me alcanza todavía está por escribir una historia de ese derecho que lo interprete y exponga en función del proceso social y cultural en su totalidad. Nos encontramos aquí con uno de los efectos habituales del especialismo dominante. Así como el teórico del estado ha propendido a recortarlo en exceso de su contorno, presentándonos una criatura abstracta y falsificada al olvidar que su vida sólo puede ser entendida plenamente en la convivencia con los demás estados, los historiadores especialistas del derecho internacional nos suelen ofrecer una exposición formalista que atiende todo lo más a los datos externos de la vida política, inmediato origen de determinadas normas y preceptos. Ahora bien, la narración de unos cuantos sucesos políticos, violentos o pacíficos, y del rimerero subsiguiente de tratados, pactos y convenciones es totalmente insatisfactoria. Necesitamos saber de qué manera se han expresado en el derecho que nos ocupa las peculiares condiciones en cada momento de la política internacional; y además, cuáles son las tendencias, fuerzas y situaciones generales que han determinado, codeterminado o influido de alguna manera las manifestaciones singulares de esa política. Como en toda investigación del cambio social, no cabe pensar en **interpretaciones unilaterales**; se exige un detallado análisis circunstanciado que tenga en cuenta y valore en su relativa importancia cada uno de los factores posibles. Ese análisis no por eso se pierde en los detalles; de él debe desprenderse una serie de categorías de

## SOBERANIA Y NEUTRALIDAD

valor histórico, que representen las distintas fases del proceso estudiado, y merced a ellas ordenado y comprendido. Puede, de esta suerte, entenderse que, aun permaneciendo idéntico en su letra el sistema jurídico de nuestro interés, se presenta en realidad profundamente alterado en su adaptación sucesiva a distintas constelaciones y circunstancias sociales.

¿Cuál es la razón, entonces, de las tres fases por que ha pasado el significado y función del concepto de soberanía? ¿Por qué en un momento juega un papel de considerable importancia constructiva, mientras que en otro representa una peligrosidad latente y es ahora un elemento claramente explosivo? Si volvemos a la idea de neutralidad y sus peripecias, ¿no encontramos en ellas una sugestiva correspondencia con lo anterior? En la fórmula grociana la neutralidad es benévola y amistosa; luego surge con el significado de la imparcialidad absoluta, y hoy encubre su propia ruina en los términos equívocos de la “no beligerancia” y del protectorado. ¿Guardan entre sí estos dos movimientos alguna conexión? A tenor de lo que antes se dijo no cabe ninguna duda: son meros fragmentos de un proceso total. Mas, como en toda correlación, su enunciado no pasa de plantear el verdadero problema. Y éste, en verdad, es sumamente vasto, puesto que se trata nada menos que de traer a superficie el condicionamiento sociológico de la política de las potencias en la época moderna y su correspondencia o reflejo en el derecho internacional. Aunque no dispongamos de una persecución plenamente satisfactoria y lograda de este tema, existen empero sugerencias dispersas aquí y allá, que es posible utilizar. Con todo, ni siquiera puede ensayarse en este instante esa utilización; me he de limitar a formular una hipótesis muy esquemática, con la esperanza de iniciar con ella un rapidísimo análisis provisional. Análisis que vale la pena intentar, no obstante el riesgo, en particular, de hacer violencia al significado habitual de algunos términos.

## EL TRIMESTRE ECONOMICO

La historia del derecho internacional moderno, de carácter contractual e individualista —o sea el derecho regulador de las *relaciones entre* las distintas personalidades estatales—, puede dividirse en tres grandes períodos: el momento de su formulación inicial, la época de su cristalización positivista y el período actual, de su descomposición y deterioro. En cada uno de ellos la situación sociológica total es distinta y el primado relativo entre los factores de cambio en esa situación es también diferente. Quiere esto decir que una determinada fuerza se destaca como la fundamental, pero dentro de un juego en que no se anulan las demás. En el primer momento predomina el interés político, en el segundo el interés económico percibido y medido desde el individuo, y en el tercero vuelve ostensiblemente el imperio del interés político y organizador, por lo menos en su fase de transición. De querer fijar algunos fenómenos político-sociales típicos de cada una de esas situaciones podría sostenerse lo siguiente: el primer momento es la época de afirmación de los estados absolutos, de las pugnas dinásticas y de la idea de equilibrio de poder de contenido político; el segundo es la era de los conflictos de potencias en cuanto estados nacionales, de la expansión colonial y de la idea de equilibrio de poder en su forma del concierto de las naciones; el tercero es la época de la organización mundial y de la formación previa de nuevos cuerpos históricos, abierta ante nosotros en su forma violenta. En este boceto se ha prescindido necesariamente del derecho internacional según la concepción de los grandes españoles —el más cabal, sin embargo, en su plenitud teórica—, porque fué en realidad coronación de una era más que iniciación de otra, o dicho en otra forma, porque Europa le volvió la espalda apenas nacido y su vigencia fué desde entonces problemática. Las cuestiones que esto suscita no pueden ser discutidas en este instante; no debe, empero, abandonarse la alusión sin recordar que el elemento de *universalidad* implícito en la actitud religiosa tendrá que ser recuperado o reavivado, indepen-



## SOBERANIA Y NEUTRALIDAD

dientemente de toda dogmática positiva, cuando vuelva una reordenación de la gran comunidad humana.

Las líneas generales de la hipótesis esbozada pueden desprenderse también de un libro reciente, muy vivaz, de un discípulo<sup>12</sup> de Heller, en el destierro hoy como lo estuvo su maestro; pero su análisis es quizá insuficiente por lo que se refiere al segundo y tercer período. Sin embargo, no voy a pretender ser ahora más completo en una exposición que es sólo un trasfondo para destacar la cuestión concreta perseguida en este artículo. Me daré por satisfecho con señalar alguna sugestión aprovechable.

Perfilemos, pues, ahora con un poco más de detalles el significado y función de la soberanía en cada uno de esos tres momentos. En la época de los estados absolutos y de las pugnas dinásticas hay un condicionamiento político fundamental y quizá otro ideológico de no menor importancia. El político está constituido por la presencia todavía efectiva de la amenaza oriental. Esto crea una situación de intereses de poder, es decir, de carácter político, que impone determinadas regulaciones: impide, por ejemplo, el que pueda considerarse beneficiosa la aniquilación del imperante temporalmente enemigo. "El derecho interdinástico de esta época fué esencialmente una base común para las disputas de poder entre los imperantes".<sup>13</sup> Todo esto colorea las fórmulas de ese derecho, el carácter de la guerra y las modalidades de la conquista. Por otra parte, existe un condicionamiento ideológico que se mezcla con el anterior, reforzándolo en ocasiones, originado por la vigencia de ciertos principios y valores comunes, herencia todavía no entibiada de la comunidad cristiana medieval. Así subsiste la idea de la neutralidad benévola y, sobre todo, la teoría de que esa neutralidad puede romperse o no ser exigida cuando se trata de una guerra justa. Pues bien, la idea de soberanía tiene en este momento una

<sup>12</sup> G. NIEMEYER, *Law without force*, 1941, esp. la parte primera.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 50.

## EL TRIMESTRE ECONOMICO

función constructiva y positiva; habiendo ayudado al príncipe en la formación de su estado, contribuye al mismo tiempo a hacer de ese estado una relación de mando impersonal. Mando limitado además, todavía, por la conciencia de principios superiores; a la letra de la fórmula se impone aún el espíritu de la tradición.

¿Cuál es, al contrario, el condicionamiento sociológico fundamental de la época posterior, de los días del concierto de las naciones? Es éste: el horizonte de expansión, al parecer ilimitado, que se abre a la acción y la ambición del hombre europeo. En el despliegue de las actividades así estimuladas surge una situación de intereses, de carácter económico ahora, que exige una formalización y precisión mucho mayores que antes de las normas de relación internacional en todos sus aspectos. En los momentos condicionados por una situación de intereses dominan las acciones racionales de carácter utilitario, y éstas requieren fijeza, previsión y calculabilidad. Estos caracteres generales de formalización, racionalidad y cálculo utilitario podríamos rastrearlos en todas las instituciones y regulaciones de la época. La conquista —la conquista de los días del liberalismo— tiene caracteres que no se dieron antes ni se ofrecerán después. Y la guerra entre naciones civilizadas casi se aproxima al tipo puro de lo que se ha llamado la guerra “instrumental”. Es, por tanto, perfectamente comprensible no sólo que surgiera la idea de neutralidad como imparcialidad absoluta, sino que la neutralidad misma fuera impuesta, garantizada e institucionalizada: la llamada neutralidad perpetua. El concepto de soberanía absoluta ha adquirido en este momento toda su latente peligrosidad; la amalgama entre nación, estado y soberanía empieza a manifestar sus graves consecuencias. Pero todos estos peligros tienen de hecho una válvula de escape en las posibilidades efectivas de expansión ofrecidas a ambiciosos y descontentos. Toda la política de Bismarck es altamente significativa en este punto; al alentar la empresa colonial de la Francia derrotada nos ofrece una muestra

## SOBERANIA Y NEUTRALIDAD

característica del funcionamiento eficaz de aquella válvula. Cuando la expansión se contrae o termina empieza con la catástrofe una nueva época. Es entonces cuando la soberanía absoluta se convierte en temible explosivo capaz de estallar en cualquier instante.

De tener franquía de espacio y tiempo habría que demorar largamente en el análisis de este fenómeno de expansión, y esto aunque sólo fuera porque nos ayuda a comprender los días en que vivimos. El horizonte de aquélla se abría en direcciones múltiples, pero el haz central de su fuerza estaba constituido por el desarrollo vertiginoso y conjunto de la técnica, de la economía y de la población. Ahora bien, lo importante quizá sea esto: que la expansión en su proceso de *extensión*, adoptando la terminología de Röpke,<sup>14</sup> determinó en buena parte lo ocurrido en su proceso de *intensificación*. Y, por tanto, que al término de la extensión, como expansión espacial, tuvo que producirse una transformación inevitable en la dirección y naturaleza del desarrollo intensivo. El análisis del dinamismo capitalista, emprendido desde esa perspectiva por el citado economista, puede ser fácilmente ampliado y generalizado a todo el dinamismo cultural de Occidente en esa época; es más, no hace falta en verdad, porque el proceso económico complica y arrastra en este momento toda la otra serie de fenómenos: políticos, demográficos, científicos, tecnológicos, etc. Recordemos tan sólo que esa extensión espacial es, al mismo tiempo, económica y técnica y que llega un momento en que, con la integración mundial de la economía, la invención humana, al disminuir fabulosamente las distancias, ha convertido en realidad a este mundo en un estrecho domicilio común.

¿Qué había de pasarle a nuestro derecho internacional y a todo el sistema de sus conceptos cuando, siendo adecuado instrumento formal de la época de la expansión, llega ésta a su término inevitable? Hoy lo vemos cuarteado y ruinoso, y sólo espera la piqueta que acabe de demoler sus muros ya inservibles.

<sup>14</sup> *International Economic Disintegration*, 1942, cap. I.

## EL TRIMESTRE ECONOMICO

Ahora bien, entre todas las cosas aún confusas en este estado de ruina se destaca una positivamente clara: que el concepto de **soberanía absoluta, como poder de decisión ilimitado en el ámbito demarcado por unas fronteras**, es incompatible de raíz con las exigencias de organización de un mundo interdependiente. Por si queda todavía alguna duda bastará observar determinados rasgos peculiares de este momento de transición. El punto final en la expansión característica del momento anterior trae como reacción mecánica la época de la autarquía o, más justamente, la época de la contracción o "contracolonización"; mientras esta fase subsiste en sus caracteres actuales, sus efectos son marcadamente paralelos en las instituciones que se vienen estudiando. La guerra se hace total (absoluta), anulando sin excepción todas las normas y regulaciones trabajosamente forjadas en la época anterior. Ni existe una situación de intereses que ponga límites con fines de utilidad, ni menos aún principios morales comunes que pueden ser un freno de los dirigentes responsables; responsables especialmente de la agresión. La conquista aparece como invasión y subyugación de países limítrofes, en un estado equivalente de cultura; las colonias no son ya ultramarinas, sino colonias dentro del mismo continente. La idea y realización de la neutralidad se hace imposible, y surgen algunos términos sorprendentes que tratan de velar o atenuar este hecho o hacerlo, al menos, más digerible. La soberanía de las **potencias secundarias, aunque subsista en las palabras**, sufre en realidad muerte alevosa.

Pero no nos engañemos, y menos con lamentaciones. ¿No es en parte responsable de esto la persistencia misma de un concepto **ya desgastado en su valor instrumental para la vida?** ¿Es el hecho **de la autarquía un fenómeno puramente económico?** No hay ningún enterado que pueda mantenerlo en serio. En la aspiración a bastarse a sí mismo late una morbosa voluntad de poderío, que difícilmente puede ser satisfecha por completo en el estado actual

## SOBERANIA Y NEUTRALIDAD

del mundo. Y constituye una de las erupciones irracionales —la más peligrosa sin duda— de este momento paradójico. El desarrollo de las condiciones materiales de nuestra existencia, el resultado de la ciencia, de la técnica y de la expansión económica, las consecuencias de la racionalización de todas las formas de vida, han transformado en una centuria la faz de la tierra, han encogido **sus dimensiones** y muestran por primera vez como posible la plena realización del principio de universalidad. Todos los innumerables hilos que en multiplicada red han hecho de nuestra tierra una **unidad interdependiente** y cerrada no pueden ser considerados aquí.<sup>15</sup> El hecho es que la “gran sociedad” así originada se encuentra, sin embargo, dividida como nunca por tensiones gigantescas y por apetencias frenéticas de separación y extrañamiento.

Sería un error creer que esas tensiones pueden resolverse mecánicamente por sí solas, o como resultado inmediato de la guerra en curso, o por la fuerza y tenacidad de los hechos. Los problemas de reorganización que plantea el mundo interdependiente en que vivimos exigen actos de decisión, los cuales deben prepararse en las formas mismas de nuestro pensamiento. Para cuando llegue la hora de la acción tenemos que forjar nuevos instrumentos conceptuales ajustados a la realidad transformada, y arrumbar antes todo lo inservible y mohoso. Debe reconocerse, sin embargo, que acabar con algunas zarandajas académicas es más de una vez tarea penosa y prolongada.

<sup>15</sup> Los datos completos pueden encontrarse, por ejemplo, en R. Muir, *The Interdependent World and its Problems*, 1932, y más recientemente en el voluminoso libro de L. A. MANDER, *Foundations of Modern World Society*, 1941.