

# ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LAS ALIANZAS

## I. ACTUALIDAD DEL PROBLEMA.

Todos los historiadores del pensamiento político coinciden en aceptar esa suerte de propensión que sienten los periódicos, históricamente críticos, por las disputas terminológicas, por la crítica, fundamentalmente ética, de ciertas actitudes políticas, por la revisión filosófica de todo un mundo de concepciones. Acaso queden implícitas en la urdimbre de la crisis todas estas dimensiones, y sea la inutilidad del pasado, en la tarea de hacer frente al presente (1), o la sensación de total ruptura con el sistema de que nos servíamos, lo que mueve al hombre a profundizar en la filosofía política, en la teoría de las ideologías (2), con el propósito de que, por la vía intelectual, vislumbremos unos horizontes que la realidad histórica e institucional, con su abatimiento, nos impulsan a descubrir, aunque sea por el cauce imaginativo, intelectual y poético.

Obedeciendo a esta «tendencia» doctrinal, percibimos que en la actualidad el concepto de la alianza está sometido a un examen crítico, a una discusión ideológica y filosófica como pudo presenciarse, con relación al mismo tema, en las postrimerías del medievo (3). Nos preocupamos en discernir el fondo de licitud que puedan presentar las alianzas políticas: ansiamos saber cuál es el casillero que corresponde a las alianzas, dentro del complejo sistema de tipos legales en que el Derecho internacional se disuelve, llevado de su misma propensión a lo individual y heterogéneo.

Hay otro dato que añadir en este examen que trata de justificar la modernidad del problema propuesto. Me refiero a la divulgación que han adquirido los temas de política internacional. Teóricos (como Zimmera, Schwarzenberger...) y diplomáticos (como Nicolsen y F. Poncet) han insistido en las extremadas consecuencias que lleva consigo la implantación de una diplomacia de «plaza pública» y, posiblemente, de multitudes más o menos descamisadas. La gregarización de la sociedad reclama la

1) J. ORTEGA Y GASSET: *Goethe desde dentro* (Tríptico), Ed. Austral, 1952, pág. 129.

2) Sobre la actualidad doctrinal del tema de las «ideologías», es prueba fehaciente el segundo Congreso Internacional de Ciencia Política (La Haya, 1952). «Bulletin International des Sciences Sociales», Vol. V, núm. 1, 1953. UNESCO.

(3) NYS: *Droit International Public*, III vol, Nouvelle edition, pág. 531.

utilización progresiva de los *alogans*, de las frases hechas (3 bis). Para hacerse entender por las masas hay que utilizar un lenguaje «expresionista», en el que cada frase posea una omnicomprensión casi total, y en el que los vocablos tengan ya fuerza combatiente. En semejante situación se impone un escrupuloso cuidado en la elección de los términos. Basta calificar a un sistema de imperialista, a una política de sistema de alianza, para que se estime que todo ya ha quedado resuelto y sentenciado; tal es la carga peyorativa que se ha ido acumulando sobre tales expresiones. Yo me atrevo a calificar tal política de etapa lingüística en la ideología y en la actitud. Sería una modalidad de lo farisaico y del bizantinismo. En semejante coyuntura, fácilmente se comprende que exista una obsesión por parte de los políticos (y de los expertos) en calificar las figuras de la nueva acción internacional con expresiones distintas de la que se estima «tabú», me refiero a la «alianza». Esta inquietante preocupación se advierte perfectamente en las discusiones que tuvieron lugar ante el Comité senatorial de los Estados Unidos cuando se procedió a la reglamentaria encuesta sobre el Pacto del Atlántico del Norte (4). Los representantes de la Administración tenían una y otra vez que calmar las inquietudes del Senado, alegando que no se estaba en presencia de una vieja alianza. Hoy día esa prudencia ha desaparecido y los políticos norteamericanos hablan sin cortapisas de alianzas, e inclusive emplean muy frecuentemente el término de alianza militar (5).

La organización de la paz (como todo el problema de las formas de organización) posee, en nuestros momentos, una preeminencia incuestionable. Vivimos una época que busca ansiosamente unas ideologías en las que hacer descansar la lealtad a unas instituciones (el poder y la legitimación); problema de estructuras y de alumbramiento de nuevas fuerzas sociales y de modernos protagonismos políticos. Frente al problema de la organización de la paz, de su estructura sociológica, siguen mostrándose como esquemas fundamentales la seguridad colectiva y la política elástica, particularista y aventurera de las coaliciones de poderes estatales. Es la oposición que ilumina todo el período ginebrino y que sigue constituyendo, en la actualidad, una línea discriminatoria esencialmente política (6). Como si fueran la expresión de lo angélico y diabólico, se manipulan los términos de seguridad colectiva y alianzas, con ese sentido

(3 bis) Sobre un examen global y sociológico de los rasgos del totalitarismo y de la sociedad gregarizada, es interesante consultar el número de *Les Cahiers de Bruges*, número 3, octubre de 1952.

(4) *Hearings before the Committee of foreign relations United States Senate*, 1.<sup>a</sup> parte (abril a 3 de mayo de 1949), USA, *Government Printing Office*, págs. 14, 18, etc.

(5) Con ocasión a las declaraciones de Taft sobre si los Estados Unidos deben actuar en Corea al margen de la ONU, hemos tenido ocasión de aludir a las alianzas en que debe apoyarse la política norteamericana. En este sentido Taft, Eisenhower, Knowland, etc.

(6) Tanto el SIFO francés como la reunión de la COMISCO se han pronunciado en favor de la seguridad colectiva. La nostalgia por la política de las grandes potencias (concierto de los grandes inleído ya en el Pacto de Roma), es la que alienta en las propuestas de Churchill, así como en las reiteradas declaraciones del Congreso de la Paz y de las potencias comunitas.

maniqueo (simplismo en lo ético) y esa propensión a las unilateralidades monolíticas (carencia de espíritu). Una de las pretensiones que nos guían, en este modesto examen, radica precisamente en nuestra resistencia a aceptar tales extremos. Creemos que la Seguridad colectiva y las Alianzas no pertenecen a mundos absolutamente separados y distantes, sino que más bien reclaman, si se desea otorgarlas el clima adecuado, una interpenetración. Toda alianza tiene que apoyarse en una visión colectiva; y todo sistema de seguridad colectiva inicialmente obtiene un mínimo de organización y de jerarquía por medio de la utilización de las alianzas (7).

Llevados de la manía patronímica, lo que más nos inquieta, ante la obligada valoración que de nosotros reclaman los nuevos instrumentos diplomáticos (tales como Pacto de Bruselas, Pacto del Atlántico, Consejo de Europa, Organización de Estados Americanos, Comunidad de Defensa de Europa, etc.), es el poder con toda holgura proceder a su «bautismo». Es preciso que sepamos inmediatamente cómo se llaman. No puedo desconocer que tal tentativa se encubre con el manto, sustancialmente científico, que encierra la expresión «naturaleza jurídica». Lo grave del caso es que, si estuviéramos ante una calificación estrictamente jurídica, el resultado sería precedido del examen analítico (aquí sí tiene valor la enseñanza analítica) de los distintos elementos orgánicos y funcionales que contribuyen a dar unidad al sistema creado. Cuando se hace esto (8), entonces se advierte lo difícil —extremadamente difícil— que resulta hallar un término unívoco. Todos se preguntan —todos nos preguntamos— sobre si son o no Alianzas estos sistemas que paulatinamente vamos viendo surgir de la obra en serie de la actual diplomacia. Si no queremos pecar de inconsecuentes, bueno será que antes de calificarlos de alianzas sepamos qué son las Alianzas.

En estos últimos tiempos hemos asistido a una tarea calificadora que, frente a los instrumentos creadores de la seguridad americana (Pacto de Petrópolis), organizadores del sistema defensivo de la zona del Atlántico del Norte (Pacto del mismo nombre) y la proyectada comunidad defensiva europea (inicialmente «plan Pleven»), ha pretendido «caracterizar» tales realizaciones oponiéndolas a los viejos moldes de las alianzas. Los trabajos de Caicedo Castilla (9), Van Kleffens (10) y Barcia Trelles (11)

(7) M. BOUQUIN: *Vers une nouvelle Société des Nations*, 1945, pág. 131.

(8) ROSS: *Constitution of the United Nations*, 1950, págs. 190-199. Ross, para calificar la ONU, se detiene en el examen separado de sus órganos principales y llega a la conclusión de que cada uno de ellos manifiesta rasgos peculiares. En igual sentido mi examen sobre la ONU. (AGUILAR NAVARRO: *Derecho internacional público*, tomo I, vol. II, página 269.)

(9) J. J. CAICEDO CASTILLA: *La conferencia de Petrópolis y el tratado interamericano de asistencia recíproca firmado en Río de Janeiro en 1947*, 1949, pág. 84.

(10) VAN KLEFFENS: *Regionalism and Political Pacts*, «American Journal of International Law», 1949, pág. 670.

(11) BARCIA TRELLES: *Significación de la presencia de Eisenhower en la Casa Blanca*. «Revista de la Universidad de Oviedo», Facultad de Derecho, 1953, vol. I, pág. 8.

tratan de dar la respuesta a los problemas suscitados por el acuerdo de Petrópolis, Pacto del Atlántico y Comunidad defensiva europea. Coinciden los tres escritores en la dogmática delimitación que, según ellos, existe entre tales situaciones internacionales y la mentada por las alianzas.

## 2. DOGMATISMO Y ESCEPTICISMO.

Tenía razón Pascal cuando del dogmatismo y del escepticismo hacía las dos posiciones antípodas que se dan en la Teología y en la Filosofía. En un caso estamos en presencia de la soberbia de la razón, de la orgullosa posesión de la fe; tal es la posición dogmática. Radicalmente distinta es la actitud escéptica; de ese escepticismo que no se atreve a distinguir entre lo que se sueña y lo que se siente y presencia. Les es común, a las dos posturas, su sentido inhumano. También acertaba Pascal al insistir en tal deshumanización, pues deshumanización es la fácil posesión de lo que se estima totalmente cierto, como lo es la desesperación que lleva al hombre a desconfiar de conseguir ninguna luz.

En el orden del pensamiento social y jurídico, el escepticismo y el dogmatismo se entrecruzan y, siempre presentes, apartan al hombre de la real contemplación de las cosas. En nuestro tema de las alianzas, la postura dogmática se manifiesta por la defensa de un concepto riguroso, perfectamente definido y limitado de la Alianza. Se estima que la alianza es una categoría cerrada, que tiene un modo propio y que quedan perfectamente apartada de toda otra realización política. La mentalidad dogmática se vuelve de espaldas para no tener en cuenta el dato histórico y social. Los dogmatismos falsean la realidad y proceden a una cristalización artificial de la misma mediante una fórmula intelectual y legalista. No se trata de preocuparse por la realización histórica de las alianzas, ni por comprender su trama y su utilización política. Lo único que obsesiona es encontrar una definición que convierta a la alianza en una noción matemática, insensible al tiempo y a los hombres.

Dos valoraciones dogmáticas del concepto de la alianza encontramos en los escritos de Van Kleffens y Barcia Trelles. V. Kleffens (12), tras reconocer que la distinción entre alianzas y regionalismo resulta notablemente oscurecida por la utilización de una terminología nebulosa, procede a proponer las razones que le permitan dejar perfectamente diferenciadas ambas nociones. La alianza se distingue del regionalismo: *a)* porque en la alianza la nota política queda enormemente acentuada y es la que domina el acuerdo; en tanto que en el regionalismo existe un dato no político y sustancialmente objetivo como es la dimensión geográfica, sobre la que se apoya el concepto de región; *b)* una alianza puede

(12) V. KLEFFENS, *ob. cit.*, pág. *cit.*

ser ofensiva: en tanto que un pacto regional obligadamente será defensivo; c) dos Estados constituyen número suficiente para formar una alianza; en tanto que un pacto regional presupone la cooperación de mayor número de sujetos internacionales; d) el elemento colectivo tiene una mayor significación dentro del formato regional que el que posee en los moldes de la alianza. No resulta extremadamente difícil oponer todo un conjunto de reservas a la exposición de V. Kleffens. Si por política se comprende la obra calculada, racional, de artificio, entonces sí podría pensarse que el elemento político (lo decisionista) se da en más acusada proporción en la alianza. Mas por política también se entiende una obra de gobierno, una tarea de decisión (toda política es una continua lección, ha dicho últimamente Mendès-France) (13), que da con mayor intensidad cuanto mayor sea la cohesión del grupo, más colectiva sea su existencia y más organizada su estructura. En el regionalismo podemos ver la existencia de una sociedad internacional (particular), con una personalidad jurídica, y que en posesión de funciones sociales y órganos adecuados, tiene una realidad sustancialmente política. Si añadimos el dato de que lo geográfico no es definitivo en la formación del concepto de «región» (y el mismo V. Kleffens lo reconoce), entonces muy poco quedará de la primera nota, con la cual se ha pretendido iniciar la discriminación entre alianza y regionalismo. Se dice que el pacto regional tiene que ser forzosamente defensivo, en tanto que la alianza puede ser ofensiva. A esto tenemos que responder: 1) que desde un punto de vista técnico se ha ido demostrando progresivamente la inmensa dificultad de separar nítidamente entre lo ofensivo y defensivo; 2) que una organización regional, que inicialmente se niegue a calcular una actuación ofensiva, se automutila y queda en una situación política de marcada inferioridad respecto de otros grupos que no han procedido a tal declaración; 3) que si teóricamente cabe que una alianza sea ofensiva, no es menos cierto que la prudencia política siempre hará patente que la mencionada alianza tiene tan sólo una finalidad estrictamente defensiva; de modo que la nota pacífica será, tanto en la alianza como en el pacto regional, una afirmación, pero no un rasgo constitutivo de la realidad ontológica de ambas nociones. El número de Estados tampoco merece la categoría de nota diferenciadora. Si nos despojamos de la obsesión dogmática, pronto comprenderemos que la alianza es un instrumento de acción política en el cual el volumen de «fuerza» logrado es un factor esencial. Quiere ello decir que la amplitud de la alianza estará en relación directa con la intensidad que tenga la lucha política. No es fácil comprender cómo puede sostenerse que la política internacional es actualmente de escala mundialista, que no existe ningún acontecimiento que no repercuta inmediatamente en todo el supuesto internacional, y que, al mismo

(13) Discurso de investidura de Mendès-France, «Le Monde», 4 junio 1953, págs. 3-4.

tiempo, se pretenda mostrar al Mundo como un mosaico de alianzas minúsculas perfectamente compartimentadas. La bipolaridad creada por los dos grandes centros de poder (las superpotencias) hace imposible pensar en auténticas alianzas limitadas a dos Estados.

El profesor Barcia Trelles (14) ha trazado últimamente una división (también dogmática) entre alianzas y sistemas confederales (en el sentido amplio del término). Dice el profesor Barcia: 1) todo tratado de alianza es por destino y contenido un ademán de índole episódica; tal característica la estimamos inadecuada para ser aplicada a un pacto (habla de la Comunidad de defensa europea), al cual se le asigna una vigencia de medio siglo; 2) las alianzas clásicas adoptaban la forma de dos coaliciones potencialmente hostiles...; 3) un tratado de coalición es esencialmente un acuerdo emergente...; 4) las alianzas típicas dejaban enteramente a salvo la soberanía específica de cada Estado, en tanto que la comunidad de defensa tiene un carácter supranacional (15). De momento estimo suficiente remitirme a lo que las autoridades más destacadas del Derecho internacional han venido enseñando sobre las alianzas. Cuando efectuemos tales estudios veremos: 1) que la nota de emergencia no se estima sustancial; 2) que la temporalidad tampoco figura como requisito obligadamente necesario en toda alianza; 3) que la oposición potencial de los grupos aliados no es nota exclusiva ni excluyente, pues todo grupo social es potencialmente contrario a los otros (sociológicamente sabemos que un grupo se crea por la acción de fuerzas internas de cohesión y de fuerzas extrañas de amenaza y opresión, y que en el orden internacional la importancia del peligro exterior ha sido determinante en la constitución de todo grupo social y político); 4) la interferencia de los pactos regionales y de las alianzas en la soberanía de los Estados puede ser expresada como un coeficiente de probabilidades, pero nada más, pues ya tendremos ocasión de poner de relieve hasta qué punto la historia y la doctrina se han fijado en la influencia notable que las alianzas pueden tener en la alteración de la soberanía de algunos Estados.

Por escepticismo yo entiendo, al tratar de estas cuestiones, aquella actitud «seudosociológica» que pretende vaciar de toda significación a los esquemas e instituciones jurídicas, para dejarlas transformadas en simples términos convencionalmente usados que carecen de un minimum de contenido fijo y necesario. Tal actitud representa la supresión del Derecho que, al perder sus moldes y categorías, se deja simplemente llevar por las situaciones sociales. Si adoptáramos esta postura, entonces toda la política internacional quedaría desprovista de esquemas, y lo mismo daría hablar de alianzas como de federaciones. Lo que resulta obligado es delimitar el campo de lo sociológico y de lo jurídico. Al sociólogo le corresponde precisar los rasgos de la realidad social y al jurista proceder

(14) BARCIA TRELLES, ob. cit.

(15) BARCIA TRELLES, ob. cit., pág. 9.

a tipificarlos de acuerdo a una técnica específica y por medio de unos tipos apropiados. Una cosa es el concepto de alianza, como reflejo de una situación estrictamente fáctica y política, y otra la noción jurídica de la alianza. Lo que se hace preciso es crear ese concepto jurídico de la alianza huyendo de la utilización de los factores estrictamente sociológicos. Si yo condeno las posiciones dogmáticas que vengo examinando, es precisamente porque se descuida en ellas totalmente el dato jurídico y se quiere proceder a una diferenciación contando exclusivamente con elementos políticos y sociales; y, así vistas las cosas, resulta totalmente imposible conseguir la diferenciación propuesta. Mas abandónese ese método y, planteando el tema en relación con la teoría de las Uniones Internacionales y la Personalidad internacional, pronto se verá hasta qué punto el concepto jurídico de la alianza cobra realidad.

### 3. LAS ALIANZAS Y LA ANTIGÜEDAD CLÁSICA.

Lo que primeramente nos sorprende, cuando tratamos de estudiar las alianzas en la realidad griega y romana, es que los textos, así como los comentarios, nos ofrecen un cuadro indiferenciado, en el que quedan entremezcladas las nociones de alianzas y confederaciones. Sin ir más lejos, en la obra clásica de Phillipson (16) encontramos que el título del capítulo XVI queda enunciado de este modo: «Tratados, confederaciones y alianzas». Y esta confusión es de tal intensidad que lo tratado por Phillipson consiste sustancialmente en un estudio de las distintas ligas griegas y confederaciones latinas. Si acudimos al Diccionario clásico de antigüedades de Darenberg-Saglio (17) también observaremos que, dentro del capítulo de los llamados tratados políticos, se hacen coincidir las alianzas con las federaciones. De las consideraciones que de las alianzas tuvieron los pueblos clásicos nos interesa destacar las notas que siguen: 1) se estima la alianza como una manifestación especial de la *amitié* y de la paz; 2) aunque inicialmente las alianzas eran consideradas como acuerdos defensivos, fácilmente se transformaban en ofensivas; 3) por lo general, se estipulaban por tiempo indeterminado; 4) si quedaba reconocida la posibilidad de estipular una coalición general frente a una eventualidad concreta, era más frecuente la conclusión de una alianza abierta a todo posible evento y de cara a una política exterior general; 5) la finalidad de las alianzas podía ser amplísima, y en ocasiones se concluían con el propósito de mantener una estabilidad constitucional interna; 6) la alianza era estimada como una fórmula política general e indiferenciada por la cual se perseguía realizar un programa de política

(16) PHILLIPSON: *The international Law and Custom of ancient Greece and Rome*. Vol. II, 1911, pág. 3 y siguientes.

(17) DARENBERG-SAGLIO: *Dictionnaire des Antiquités*. T. II, parte II, pág. 1190 y siguientes.

hegemónica; en tal sentido los romanos hicieron de las alianzas el instrumento por antonomasia de su política de hegemonía. Interesa especialmente tener en cuenta esta aplicación romana de las alianzas, pues en ella vemos hasta qué punto la política hegemónica de los romanos (18) supo servirse del *foedus* con el propósito de proceder a la integración del Imperio. Coinciden todos los romanistas (19) en advertir que el pueblo romano, mediante las alianzas, consiguió crear el formato imperial en el cual los aliados, confederados y pueblos sometidos, constituían las distintas modalidades de dependencia. Los aliados o pueblos asociados constituyen un precedente histórico de lo que será el pueblo satélite. Las consecuencias políticas y jurídicas que se derivaban de estas alianzas son bien conocidas y afectaban: 1) a la soberanía, pues de hecho la soberanía del aliado quedaba totalmente mutilada; 2) al derecho de la guerra, que estaba sometido a la decisión de la autoridad hegemónica; 3) a la asistencia económica y militar; 4) a la precisión del *casus foederis*, que en definitiva correspondía a la decisión del hegemón; 5) la sanción, establecida para el incumplimiento del deber que pesaba sobre el aliado, era extremadamente radical y se equiparaba a un supuesto de guerra civil. Dos rasgos poseían las alianzas romanas que merecen ser destacados en los momentos actuales: 1) una necesaria homogeneidad política debía darse entre los pueblos aliados; 2) la organización de las fuerzas militares de los aliados se hacía mediante la existencia de una jefatura suprema romana, a la que correspondía designar los mandos inferiores y acaso inspeccionar el registro militar (20).

6

#### 4. ALGUNOS AUTORES CLÁSICOS.

Veamos cuál fué la opinión que algunos internacionalistas clásicos tuvieron de las alianzas, y, al efecto, nos fijaremos en las apreciaciones de Gentilis, Grocio, Pufendorf y Vattel.

Gentilis (21) incluyó en un mismo capítulo el tema de las alianzas y la amistad. De su examen sólo queremos destacar dos notas: 1) la distinción entre alianza completa y media (en atención a la finalidad perseguida); 2) la estrecha relación propuesta entre alianza y federación.

La aportación de Grocio (22) tiene mayor interés. En el estudio que dedica a nuestro tema resaltan por su importancia las siguientes afirmaciones: 1) un tratado de alianza desigual es el que proporciona a una parte una situación de ventaja permanente sobre la otra; 2) de tales

(18) WEGNER: *Geschichte des Völkerrechts*, 1936, pág. 46.

(19) Entre otros, ARANGIO-RIJZ: *Historia del Derecho romano*. Trad. castellana de la 2.ª romana, 1943, pág. 135. T. MOMMSEN: *Compendio de Derecho público romano*. Ed. castellana, sin fecha, pág. 99 y sigs.

(20) MOMMSEN, ob. cit., pág. 103.

(21) GENTILIS. Ed. Carnegie. Cap. XVIII, pág. 387 (de la trad.).

(22) GROCIO. Ed. Carnegie. Vol. I, pág. 131 y sigs. (de la trad.).

tratados nacen relaciones de protección y de sumisión que hacen de la alianza un medio de defensa de los pueblos débiles; 3) la utilización hegemónica de las alianzas es conocida desde los tiempos de Isócrates y ha supuesto un acuerdo que implicaba una usurpación de soberanía; 4) cabe hablar de aliados actuales y futuros, entendiendo por estos últimos todos aquellos pueblos que eventualmente pueden integrarse ulteriormente en la alianza; 5) para que la acción colectiva de la Cristiandad tenga efecto y sea cierta la comunidad de acción se hace indispensable una alianza a tal efecto (23). La importancia del último texto la vemos verdaderamente extremada. Piénsese que Grocio con tal afirmación se adelanta en siglos a los que han pretendido ver en la alianza de los grandes poderes el instrumento más idóneo para conseguir una organización de paz.

Poca importancia y novedad suponen las conclusiones que sobre el particular se contienen en la obra de Pufendorf (24). De hecho se limita a reproducir la doctrina común y repite la distinción entre alianzas ofensivas y defensivas, iguales y desiguales, para insistir en la relación que existe entre alianzas y tratados de asistencia.

Mayor atención concede al tema Vattel (25). En el libro III, capítulo VI, nos habla «De los asociados del enemigo: de las sociedades de guerra, de los auxiliares, de los subsidios». Consiente en admitir que generalmente la alianza constituye un tratado que se refiere a la guerra. La influencia de la distinción entre guerra justa e injusta se hace ostensible en la exposición de Vattel. Con relación a las alianzas hechas en tiempos de paz para prevenir cualquier guerra, Vattel recomienda que se hagan con cuidadosa meditación y que respondan al derecho de conservación que tiene todo Estado.

La doctrina clásica pasa a los autores posteriores y la vemos perfectamente registrada en H. Wheaton (26), donde se reproduce la distinción en defensivas y ofensivas, la influencia de la guerra justa, etc. Interesa poner de relieve que Wheaton establece una presunción en favor de la buena fe del aliado, de modo que será necesario probar que el aliado combate injustamente para que se suprima el deber de asistencia implícito en todo acuerdo de alianza.

## 5. LAS ALIANZAS Y SU DELIMITACIÓN DE FIGURAS POSIBLEMENTE AFINES.

La alianza es un tratado político por el cual se aspira a asociar a varios Estados con el propósito de concertar sus esfuerzos al servicio de

(23) GROCIUS, *ob. cit.*, pág. 403.

(24) PUFENDORF, Ed. Carnegie, pág. 134 (trad.).

(25) VATTEL: *Ed. Carnegie*, Lib. III, cap. VI.

(26) H. WHEATON: *Elements of International Law*, Ed. Carnegie, pág. 297 y sigs.

una conducta común con trascendencia política. De esta definición resultan las siguientes notas: *a*) su fuente es un acto internacional concertado en forma de tratado; *b*) la naturaleza política del acuerdo es indiscutible y a ella hay que estar en todo lo relativo a interpretación, aplicación, sucesión y extinción; *c*) la finalidad es concertar una acción común cuyo alcance puede ser muy diverso, y hay que valorarlo en cada caso y según las épocas; *d*) como consecuencia de la unidad de acción concertada nacen una serie de obligaciones recíprocas que, prolongadas en el tiempo, implican una situación de comunidad, a cuyo servicio pueden establecerse unos órganos y unas instituciones; *e*) jurídicamente esta comunidad de actuación produce una asociación y técnicamente se expresa tal fenómeno mediante el término de unión de estados.

Comprendidas de tal modo las alianzas, la relación con las figuras afines queda perfectamente encuadrada partiendo de los siguientes ejes: 1) concepto de sociedad o asociación internacional (Jellineck); 2) naturaleza política del acuerdo (Louter); 3) utilización de las alianzas como medio de conseguir apoyar una organización internacional (Q. Wright); 4) fórmula especial de ayuda recíproca establecida entre los Estados (Calvo); 5) especial modalidad que pueden ofrecer las uniones internacionales (Kunz, Kelsen, Hatschek).

En posesión de todas estas dimensiones, resulta que la alianza es un instrumento político y diplomático sumamente amplio y generalizado que puede ser utilizado al servicio de las finalidades más diversas. Han sabido recoger perfectamente esta nota una serie de autores, algunas de cuyas anotaciones queremos dejar aquí registradas. Para Keeton y Schwarzenberger (27): «en el sistema de poderes políticos, alianzas y armamentos constituyen una de las formas de poder político estimadas como clásicas». El sentido de la expresión fácilmente se nos alcanza; quiere hacerse de la alianza una estructura dentro del sistema de poderes políticos estatales. Este tipo asociativo, que es la alianza, sirve más para marcar el predominio de la estructura societaria sobre la comunitaria; idea ésta muy querida para los citados autores. Bourquin (28) se sirve de la concepción del Triepel para manifestar que las alianzas son formas en las que se manifiesta el poder político y con las cuales se pueden perseguir fines muy diversos. Es interesante recoger esta reflexión, pues con ella la alianza queda emplazada en el mismo terreno que Triepel ha situado a la Hegemonía. En ambos casos estamos ante conceptos «neutros», en los que no cabe una valoración abstracta, sino que, en consideración a su idoneidad para usos muy diversos, será indispensable atenerse al contenido de los mismos antes de proceder a su enjuiciamiento. La utilización política de la alianza constituye parte de un examen sociológico, en

(27) G. W. KEETON-G. SCHWARZENBERGER: *Making International Law Work*, 2 ed., 1946, pág. 26.

(28) BOURQUIN, *ob. cit.*, pág. 130.

el cual tendremos ocasión de ver de qué modo la alianza ha sido utilizada al servicio de las fórmulas de organización internacional dominantes. Así observamos que la alianza sirve: 1) a la política hegemónica (caso de Grecia, Roma y sistemas totalitarios del siglo XX); 2) a la política del equilibrio (utilización de la alianza a tales efectos que se remonta a la antigüedad); 3) a la política regionalista (en sus diversas modalidades, que van desde el pacto de asistencia a la constitución de una asociación confederal); 4) a la política de seguridad colectiva (de la que la alianza puede constituir un punto inicial y la cúspide del sistema).

Teniendo en cuenta la proyección sociológica de la alianza y su carácter instrumental y neutro, fácilmente se advierte que la relación con otras figuras tiene que ser sumamente amplia. Heffter (29) estima que una modalidad especial de la alianza es la que crea una relación o protección, y que la más intensa forma de protección que la alianza puede suministrar se establece mediante un tratado de unión federal. Piloti (30) advierte cómo la alianza, al convertirse en permanente, puede dar paso a una confederación, la cual será una especial modalidad del posible desenvolvimiento de una alianza. La relación entre la alianza y los pactos de asistencia mutua y otras fórmulas regionalistas ha sido insistentemente indicado por Freytagh-Loringhoven (31). La relación entre la alianza y la coalición es tan íntima que suelen emplearse indistintamente los términos, con la particularidad de que en la actual coyuntura internacional políticos responsables y tratadistas autorizados (32) hablan indistintamente de alianzas, coaliciones y pactos regionales. En las últimas declaraciones del presidente Eisenhower a la prensa (mes de junio de 1953) se ha indicado: 1) la necesidad que tienen los Estados Unidos de contar con sus aliados; 2) la decidida fidelidad de Estados Unidos a los pactos regionales firmados; 3) su convencimiento de que la «dirección» de una coalición, como la que capitanean los Estados Unidos, supone una serie de compromisos y concesiones (33).

La dificultad enorme que se presenta a todo aquel que quiere diferenciar radicalmente las alianzas de estas figuras afines, reside en la común base sociológica y política que les sirve a todas de sustento. Desde el instante en que comprendamos que la alianza constituye una forma de asociación internacional de carácter político y destinada a fijar una línea de conducta común con la expresión de los medios utilizados para su consecución (34), se reconoce la exactitud de nuestra inicial advertencia, en el sentido de que en el terreno estrictamente político y sociológico no es posible precisar la naturaleza propia de la alianza.

(29) HEFFTER: *Derecho internacional público de Europa*. Ed. castellana, 1975, página 269.

(30) PILOTTI: *Recueil des Cours*. Tomo XXIV, pág. 475.

(31) FREYTAGH-LORINGHOVEN: *R. des C.* Tomo LVI, pág. 630.

(32) C. F. ELIOT: *Military organization under the Atlantic Pact*. Foreign Affairs, 1949, pág. 640 y sigs.

(33) Discurso de Eisenhower citado, «Le Monde», 29 y 30 de mayo de 1953.

(34) GENNAI: *Appunti di Diritto Internazionale*, 1923, pág. 224.

## 6. LA ALIANZA Y LA ORGANIZACIÓN DE LA PAZ (ASPECTO SOCIOLOGICO).

Al desaparecer lo que B. Vovenne (35) ha llamado la «Europa ecuménica», sólo era factible pensar en una organización de la paz basada en fórmulas societarias y de compromiso. Las alianzas y el equilibrio de poderes son las dos nociones clásicas de que van a servirse los internacionalistas a partir del siglo XV. Un buen anticipo de esta situación la ofrecen: 1) las alianzas incluídas como pieza fundamental en los proyectos de paz perpetua de Dubois y de Podiebrad; 2) la política de equilibrio que se ensueña de la Italia del siglo XIV y XV. Podemos afirmar que la organización internacional societaria, que es la que impera desde el XV hasta nuestros días, ha tenido las siguientes dimensiones sociológicas: 1) la metafísica de la fuerza ha sido conseguida por un procedimiento mecánico y físico (es simplemente una física en la que se hace dominar lo estatuido, que no otra cosa es la presunta metafísica de la fuerza hasta ahora practicada; 2) tal equilibrio reclama la existencia de un poder dirigente, y éste se crea mediante las alianzas (Dupuis nos dirá que un auténtico equilibrio no consiste en una nivelación de fuerzas, sino en el predominio del grupo rector, del que se estima representa los intereses de la sociedad internacional (visión particular y clasista); 3) el equilibrio presupone una movilidad, una dinámica, y ésta se obtiene utilizando las alianzas (la mudanza de las alianzas constituye la expresión del dinamismo del equilibrio, que reclama sucesivamente nuevas fórmulas). Si las alianzas han servido para apuntalar el sistema del equilibrio y la primera realización histórica de la sociedad internacional moderna, las alianzas servirán también para superar la primera gran crisis que sufre tal sistema. Me refiero al siglo XIX, en el cual, por la desnivelación de poder que se produce entre las grandes y pequeñas potencias, es preciso pasar de una asociación paritaria a una organización oligárquica. El siglo XIX presenta ya un perfil auténticamente autocrático, en el cual la distinción entre potencias gobernantes y gobernadas resalta visiblemente (es recogido tal fenómeno por internacionalistas tan perspicaces como Rivier y Lawrence). El siglo XIX es la centuria de la acción de las oligarquías internacionales que dictan sus órdenes sobre el «tapiz verde» de las grandes conferencias. Tal sistema se construye sobre la estructura rudimentaria que proporciona la alianza. La Santa Alianza, como la cuádruple alianza, son los medios iniciales de tal sistema. De la Santa Alianza dirá más de un tratadista que ha sido el gran instrumento con el cual se ha sustentado durante largo tiempo el sistema de derecho público europeo (36). La plenitud de la oligarquía se prolonga hasta las vísperas de 1914, en cuya fecha el mundo está compartimentado en una serie de grandes alianzas.

(35) VOYENNE: *Petitc Histoire de l'Idée Européenne*, 1952, pág. 9.

(36) CALVO: *Le Droit International*, 5 ed., vol. III, 1896, pág. 360.

La liquidación de la primera guerra mundial pareció presagiar el repudio completo del sistema de las alianzas (un internacionalista tan esmerado como Kunz así lo indicaba en su artículo en el diccionario de Strupp) (37). La realidad se apartó notablemente de tal perspectiva y se volvió inmediatamente al sistema de las alianzas (38). Los comentaristas del artículo 21 del Pacto no pudieron desconocer la pervivencia de las alianzas dentro del sistema ginebrino. Ya el análisis de la naturaleza propia de la Sociedad de las Naciones ponía al descubierto la pervivencia de la alianza, pues, sin llegar a caracterizar a la Sociedad de las Naciones como una simple alianza, sí podía vislumbrarse en su Consejo Ejecutivo la prolongación de la Gran Alianza.

A medida que los estudios sobre el sistema de seguridad colectiva iban progresando y se abría paso una interpretación sociológica de los temas internacionales, fué más fácil comprender la amplitud que poseía el concepto que venimos examinando. No me es permitido proceder a un amplio análisis de estos estudios sociológicos, pero sí quiero referirme a las conclusiones que sobre las alianzas y la seguridad colectiva dejó inscritas en su obra al profesor Rogge (39). Me limitaré a enunciar los puntos que estimo más sustanciales, y que son: 1) la alianza constituye una forma primitiva de seguridad mediante el empleo de procedimientos jurídicos; 2) resulta fundamental la distinción de poder que debe existir entre los aliados (aquí se ve hasta qué punto la alianza afecta a la soberanía de los participantes); 3) muchas alianzas descansan en la hegemonía de una potencia y da paso a fórmulas de sumisión y de vasallaje; 4) para que una alianza tenga sentido y viabilidad es indispensable que se apoye en una comunidad de intereses, en una fuerte cohesión y homogeneidad; 5) las alianzas estrictas conducen a una unión de Estados; 6) la seguridad colectiva es una especial síntesis de la alianza y de los pactos de inteligencia entre los Estados.

Si acertamos a combinar las conclusiones sociológicas, a las que llega Rogge, con las enseñanzas históricas y las doctrinas de los clásicos, difícil será que podamos asentir a las concepciones dogmáticas, de cuyo examen hemos hecho punto de partida. Mas puede ser que ante nuestra crítica pudiera replicarse afirmando que todas las alegaciones hechas están a extramuros del derecho y que son simples frivolidades de una interpretación sociológica y extremadamente política de un fenómeno que es por naturaleza jurídico. Es por esto por lo que nos creemos obligados a proceder a un ulterior examen, que hemos venido en llamar aspecto jurídico.

(37) KUNZ: *Alianzen*. W. Strupp. III vol, pág. 730.

(38) KUNZ: *Die Staatenverbindungen*, 1929, pág. 353 y sigs. J. W. WHELER-BENNETT: *Disarmament and Security since Locarno*, 1922, pág. 307.

(39) H. ROGGE: *Kollektivsicherheit, Bündnispolitik, Völkerbund*, 1937, págs. 101-182 182-224.

## 7. LAS ALIANZAS Y LAS UNIONES DE ESTADOS (ASPECTO JURÍDICO)

La contemplación jurídica de las alianzas tiene un doble marco: 1) el clásico, que era el que proporcionaba el estudio de los tratados (de los que era una especial manifestación la alianza); 2) el moderno, que hace de la alianza una realización concreta y específica de las Uniones de Estados. Hoy se impone abiertamente la segunda versión, y a ella se refieren obras tan logradas como las de Jellineck, Piloti y Kunz (40). En todas ellas se da esta definición de la alianza: «son comunidades de Estados soberanos fundadas en tratados que tienden a metas políticas comunes»; o, más sintéticamente dicho: «Unión de dos o más Estados para una actuación común de poderes.» Definidas de tal suerte las alianzas, veamos si hay posibilidad de llegar a su individualización por el cauce de los rasgos sociológicos que hemos visto anotados en V. Kiefens y Barcia Trelles.

En cuanto a la temporalidad de las alianzas, tenemos las siguientes afirmaciones que excluyen que sea una nota esencial. Kunz nos dice: «valderas por un tiempo determinado, aunque la temporalidad no es rasgo esencial» (41). «Las alianzas podrán ser estipulados por tiempo determinado o a perpetuidad» en tal sentido se pronuncia Heffter (42). Oppenheim declara que las «alianzas pueden ser permanentes o temporales» (43). La misma idea es expuesta por Gemma, cuando nos dice: «el objeto de la alianza puede ser más o menos amplio en la extensión y en el tiempo». Nys nos habla de «alianzas perpetuas y por tiempo determinado» (44). Y no creemos sea necesario alargar las anotaciones...

Bastante hemos dicho respecto de la influencia que las alianzas pueden tener en la alteración de la soberanía; pero con el fin de que no estime que nuestro juicio peca de menosprecio por la opinión de los juristas, vamos a intentar apoyar nuestros asertos en la autoridad de los internacionalistas. Hablando Jellineck de las alianzas nos declara que «un aspecto especial se da en aquellas alianzas que implican una cierta limitación de la soberanía y en las que un socio está colocado en una situación de inferioridad» (45). Fauchille es aún más concreto, y advierte que «en toda alianza el aliado subordina parte de su soberanía a la del otro contratante» (46). Son suficientes estas citas para demostrar que

(40) JELLINECK: *Die Lehre von den Staatenverbindungen*, 1882. KUNZ: *Die Staatenverbindungen*, 1929. PILOTTI: *R. des C.* Tomo XXIV.

(41) KUNZ: *Die S.*, pág. 359.

(42) HEFFTER, *ob. cit.*, pág. 207.

(43) OPPENHEIM: *International Law*, 4.ª ed., pág. 768.

(44) NYS, *ob. cit.*, pag. 532.

(45) JELLINECK, *ob. cit.*, pág. 124.

(46) FAUCHILLE: *Droit International Public*. Tomo I, tercera parte. 8.ª ed., 1926, página 464.

no es sólo la versión histórica y sociológica la que coincide en declarar que la alianza repercute sobre la soberanía.

Se proclama que la alianza supone una hostilidad potencial de dos grupos políticos y que no es pensable sin fijar la existencia del posible enemigo. Tampoco esta afirmación (que yo acepto incondicionalmente en el terreno sociológico) puede ser estimada como nota distintiva para una caracterización jurídica de la alianza. El mismo Jellineck (47) nos indica que no es indispensable que la alianza vaya dirigida contra un tercer Estado, sino que cabe la alianza como medio para la realización de un fin estrictamente pacífico. Más expresivamente, Gemma nos señala que «no es preciso que la alianza sea dirigida contra nadie concretamente» (48). Fiore nos advierte que «las alianzas pueden ser utilizadas para suprimir la trata o para hacer respetar las reglas de la neutralidad» (49). Y, para terminar, Pradier-Federe nos alecciona en el sentido de que «existen alianzas destinadas a procurar la simple conservación» (50).

Si considerásemos finiquitado nuestro examen, fácilmente podría acusárenos de «escépticos» (en el sentido convencional que hemos hecho del término), pues llegábamos a la conclusión penosa de negar la existencia de un concepto estrictamente jurídico de la alianza. Tal resultado estaría en la más radical oposición con nuestra forma de comprender los problemas internacionales. Para evitar incurrir en tamaño error, vamos a intentar reconducir el problema con el fin de dejar adecuadamente emplazado el examen jurídico de la alianza. Procedamos a la fijación de algunas nociones que pueden sernos de utilidad. Jellineck nos afirma «que, aunque en algunos casos se establecen órganos en las alianzas, estos órganos tienen una efectividad limitada en el tiempo y en el objeto, y jamás pueden desmentir el carácter que de unión desorganizada tiene en reconocer «que la alianza puede tener también órganos, pero el fin de los mismos es sumamente limitado y la actuación de la unión solamente incide accesoriamente en los asuntos de los miembros» (52). Parece, por lo indicado, que un rasgo esencial es la situación inorgánica, o de organización rudimentaria que presentan las alianzas. Pero ya el mismo hecho de que se reconozca la posible existencia de tales órganos nos hace pensar que tal supuesto es de carácter histórico y sociológico, y que dependerá de la forma política de realizarse la alianza. El desenvolvimiento de las alianzas en la segunda guerra mundial ha puesto de relieve hasta qué punto la política común de los aliados reclamaba la creación progresiva de órganos y la atribución a los mismos de un número cada

(47) JELLINECK, ob. cit., pág. 122.

(48) GEMMA, ob. cit., pág. 224.

(49) FIORE: *Tratado de Derecho internacional público*. Ed. castellana. Vol. II, 1883, página 383.

(50) PRADIER-FEDERE: *Traité de Droit International Public*. Vol. II, pág. 535.

(51) JELLINECK, ob. cit., pág. 122.

(52) H. KEISEN: *Teoría general del Estado*. Ed. Labor, pág. 268.

vez mayor de prerrogativas. En parte ya vislumbró esta posibilidad Freitagh-Loringovhen, cuando declaró que la política común está íntimamente ligada con los tratados de asistencia y de alianzas. La explicación no puede ser más fácil desde el momento en que nos detenemos a reflexionar sobre el significado de la guerra total. Una guerra total implica: 1) una política total; 2) una victoria total; 3) una propaganda total. Nada de esto resulta compatible con un sistema de alianzas que carece de funciones y órganos apropiados.

Hay una nota que para mí tiene un valor decisivo. Me refiero a la personalidad internacional. Una alianza como tal no representa la constitución de una nueva personalidad internacional. Es una simple asociación, o comunidad de acción, en la que cada miembro conserva su total personalidad y no surge de la acción colectiva un nuevo centro de imputación jurídica. Lo que sucede (y en el orden jusprivatista lo ha puesto bien de relieve Rabel) es que en la acción colectiva hay una gama muy amplia en cuanto a la personificación, y que descendiendo de un supuesto en el que la personalidad jurídica es indiscutible, puede llegarse a una situación en la que de derecho no exista tal personalidad, pero de hecho se proceda como si existiera. Para mí lo que sucede —y con esto termino— es que la alianza persiste como instrumento político y sociológico, pero ha desaparecido como noción jurídica (como aquel tipo de tratado político que historiaron los clásicos). La guerra moderna reclama un nuevo tipo de política internacional que hace que la asociación de los Estados (sociológicamente alianza) se convierta jurídicamente en una fórmula de Unión de Estados con personalidad jurídica propia, (de ahí que todos los actuales instrumentos internacionales de carácter más o menos defensivo propendan a adoptar los moldes de la confederación o federación).

MARIANO AGUILAR NAVARRO.