



El concepto de *paz* en el derecho internacional público: del Pacto de la Sociedad de Naciones a la Carta de Naciones Unidas¹

The concept of peace in public international law: from the Covenant of the League of Nations to the charter of the United Nations

Lucrecia Ovejero Solá

Abogada por la Universidad Católica Argentina. Abogada en el estudio jurídico Saravia Frías. Docente auxiliar e investigadora.

Colaboración de Clara Vartorelli y dirección de Sofía J. Danessa

Fecha de envío: 28 de mayo de 2023 | Fecha de aprobación: 15 de junio de 2023

Resumen

A lo largo de la historia, la comunidad internacional ha realizado diversos intentos por definir un concepto de *paz duradera*. En el presente artículo, se compara el concepto de paz utilizado en dos de los grandes instrumentos: el Pacto de la Sociedad de Naciones y la Carta de Naciones Unidas. Para ello, se analiza el desarrollo y la conceptualización del uso del término *guerra*. Además, se plantea la influencia que tiene sobre la definición de *paz* el contexto social, económico y político en que se encontraba la comunidad internacional al dictarse cada instrumento. También se esbozan los posibles motivos por los cuales pueden haber fracasado los conceptos de *paz* en el pasado. Aún evidenciamos, como comunidad internacional, desafíos pendientes respecto a la conceptualización y mantenimiento de una paz duradera.

Palabras claves: guerra; paz; comunidad internacional.

¹ Este trabajo se realizó en el marco del Proyecto IUS (2022-2024), dirigido por el Dr. Siro de Martini y la Mgtr. Sofía J. Danessa, cuyo título es «El concepto filosófico jurídico de la paz». Facultad de Derecho, Pontificia Universidad Católica Argentina, Buenos Aires, 2022.

Abstract

Throughout history, the international community has made several attempts to define a concept of lasting peace. This article addresses and compares the concept of peace used in two of the major instruments: the Covenant of the League of Nations and the Charter of the United Nations. For this, the development and conceptualization of the use of the term war is analyzed, in addition to the influence of the social, economic and political context in which the international community was when each instrument was issued. Also, some of the possible reasons for the failing of previous concepts of peace are outlined. As an international community, we still show pending challenges regarding the conceptualization and maintenance of a lasting peace.

Keywords: *war; peace; international community.*

1. Introducción

Que nadie se haga ilusiones de que la simple ausencia de guerra, aun siendo tan deseada, sea sinónimo de una paz verdadera. No hay verdadera paz si no viene acompañada de equidad, verdad, justicia y solidaridad.

San Juan Pablo II, 2002

Desde el comienzo de la civilización, la guerra ha sido considerada como un medio posible de resolución de controversias, un recurso inherente a la soberanía de los Estados. Con el tiempo, principalmente a partir del siglo xx, fueron emergiendo diferentes aproximaciones del concepto de *paz* entre los Estados.

Durante la primera década del siglo xx, las relaciones internacionales se vieron constantemente interpeladas por conflictos de menor y mayor intensidad. Vigorosas manifestaciones de sentimientos nacionalistas y rivalidades por intereses económicos —además de una crisis diplomática— fueron algunos de los factores que desataron en agosto de 1914 la Primera Guerra Mundial (Renouvin, 1990). Se trató de un conflicto novedoso: una guerra entre Estados organizados que contaban con masivos recursos industriales y demográficos que posibilitaron el uso de medios avanzados de destrucción (Lozano, 2011).

En ese contexto y luego de aproximadamente cinco años de conflicto, en el año 1919, los aliados —liderados por los Estados Unidos— convocaron a una Conferencia de Paz en París con la intención de acordar sus términos a fin de terminar a las hostilidades, que venían sucediendo.

Liderado por el propósito de forjar la cooperación internacional y establecer los principios básicos por los cuales se obtendría orden y respeto en las relaciones internacionales, se aprobó el Pacto de la Sociedad de Naciones en abril de 1919 (en adelante, el Pacto). Con posterioridad, fue incorporado en los primeros artículos del Tratado de Paz firmado en Versalles en junio de ese mismo año.

El texto del Pacto fue orientado a asegurar la paz futura entre las naciones (Antokoletz, 1928, p. 77). El Preámbulo estableció expresamente la finalidad (principal propósito) de «desarrollar la cooperación entre naciones y garantizarles la paz y la seguridad».

A pesar de su conocido fracaso, el Pacto representó un punto muy importante en la historia mundial: ya que se trataba del comienzo de un arduo camino para establecer condiciones de paz entre los Estados (Macmillan, 2005).

Luego de dos décadas, tal como relata la historia de las relaciones internacionales, se desató en 1939 la Segunda Guerra Mundial, caracterizada como la mayor contienda bélica de la historia (Sommerville, 2008). Ante la imperante necesidad de adoptar soluciones para los problemas suscitados en la humanidad durante el siglo XXI y en vísperas del final de la guerra, los Estados firman la Carta de Naciones Unidas en el año 1945 (en adelante, la Carta). Con ella, fueron reafirmados los principios de orden y respeto en las relaciones internacionales que habían sido bosquejados con esa intención, en el Pacto de la Sociedad de Naciones.

Podemos inferir que la Carta de las Naciones Unidas fue estructurada, en beneficio de la paz mundial, a partir de la experiencia acumulada por la Sociedad de Naciones: aquello no representa una ruptura con el pasado, sino una evolución progresiva de él (Macmillan, 2005).

A diferencia del Pacto de la Sociedad de Naciones, la Carta de Naciones Unidas menciona en forma explícita en su artículo primero su principal propósito: mantener la paz y la seguridad internacional.

En el presente artículo, buscaremos identificar los conceptos de *paz* en el Pacto y en la Carta. Luego, se analizarán las diferencias entre ellos para continuar específicamente con lo establecido en la Carta en miras a su principal propósito. Finalmente, se intentarán extraer conclusiones donde se destaque la importancia de aquel concepto de *paz* consensuado por la comunidad internacional. Asimismo, reflexionaremos si ese concepto de *paz* es puesto en práctica, y esbozaremos algunas ideas que nos harán concluir si esa paz existe, si es posible y si es una paz duradera.

2. El concepto de *paz* en ambos instrumentos: el Pacto y la Carta

La Sociedad de Naciones representó el primer intento de establecer una organización política dotada de órganos permanentes con carácter universal (Bermejo, 1987).

En un contexto histórico donde la guerra se consideraba implícitamente como un recurso inherente a la soberanía de los Estados, y luego de una Primera Guerra Mundial con consecuencias devastadoras, el Preámbulo del Pacto tuvo un doble propósito: 1) desarrollar la cooperación entre las naciones, y 2) garantizar la paz y la seguridad.

Una de las medidas contempladas por el Pacto, con miras al cumplimiento de sus objetivos, fue imponer a los Estados el deber de exponer las disputas frente a la Asamblea. Se consideraba

que la opinión pública universal era el primordial recurso para lograr la cooperación entre las naciones y garantizar la paz entre ellas.

La misión propuesta por la Sociedad de las Naciones fue la de intentar poner de acuerdo a las partes ante una controversia que amenace con convertir a los pueblos en adversarios. Su principal método para lograrlo fue el recurso de la opinión pública universal y el respeto mundial por la justicia. Disponía que las cuestiones entre Estados debían plantearse públicamente, así como también que luego las decisiones tomadas a raíz del debate se harían públicas de manera íntegra e inmediata (*Qué es la Sociedad de las Naciones, Manual para los Maestros preparado por una Comisión de Pedagogos*, 1930).

En el Pacto, encontramos solo un caso, en su artículo 16, donde se prevé el recurso a sanciones positivas. Establece que, cuando un Estado en violación a lo dispuesto en el Pacto recurriera a la guerra sin tener en cuenta las disposiciones encaminadas a asegurar la solución pacífica de los desacuerdos internacionales, se considerará *ipso facto*² como si hubiese cometido un acto de guerra contra todos los miembros de la Liga. Además, los demás miembros se comprometen a romper inmediatamente con él todas las relaciones comerciales y financieras; a prohibir todas las relaciones entre sus nacionales y los del Estado en ruptura del Pacto, y a hacer cesar todas las comunicaciones financieras (Pacto de la Sociedad de Naciones, artículo 16).

A raíz de los hechos acaecidos en años posteriores, podemos afirmar que los mecanismos contemplados en el Pacto tendientes a cumplir con el objetivo de garantizar la paz fueron tan ambiciosos como insuficientes. Sin embargo, el fracaso de la puesta en la práctica del Pacto no evitó que el concepto de *paz* en el derecho internacional público evolucionara.

En el año 1945, al finalizar la Segunda Guerra Mundial, fue creada la Organización de las Naciones Unidas (en adelante, la ONU), cuya Carta establece en su primer artículo el propósito fundamental de mantener la paz y la seguridad internacional.

Asimismo, y luego de definir su objetivo principal, indica cuales son los medios para lograrlo, y, en este sentido, los Estados entendieron que había que realizar lo siguiente:

... tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz. (Carta de las Naciones Unidas, artículo 1)

La paz es mencionada de forma reiterada en el texto de la Carta. Distintos autores, por ejemplo, Bruno Simma (1995), Johan Galtung o Dietrich Fischer, afirman que el concepto de *paz* puede ser interpretado en dos sentidos: uno positivo y uno negativo (Simma, 1995; Galtung y Fischer, 2003). Por un lado, es definida como la ausencia de amenaza o del uso de la fuerza en contra de

² La Real Academia Española establece que la expresión *ipso facto* es utilizada en el sentido de ‘inmediatamente o en el acto’. (<https://www.rae.es/dpd/ipso%20facto>. Consultado el 17/9/2022).

la identidad territorial o de la independencia política de un Estado (paz negativa). Por el otro, encontramos un sentido que abarca todos los actos necesarios para mantener las condiciones de paz (paz positiva) (Simma, 1995). Con posterioridad, se analizará cómo el propio texto de este instrumento indica que la paz es mucho más que la ausencia de guerra (Preámbulo y artículo primero de la Carta).

Prima facie, vislumbramos que la Carta marca un sendero claro dirigido a superar los efectos de la guerra y asegurar los procesos que lleven a la paz entre los Estados. Una paz que busca no solo obtener la terminación física y real del conflicto, sino lograr la superación de sus causas estructurales y sus efectos (Añaños, 2011).

3. Diferencias entre los instrumentos

3.1. La terminología utilizada: Significado de los verbos *garantizar* y *mantener*

No puede soslayarse la importante diferencia entre los dos instrumentos respecto al propósito de ambos frente a la paz: garantizarla en el Pacto y mantenerla en la Carta.

De una primera observación, inferimos que el objetivo planteado en el Pacto de «garantizar» la paz puede haber sido erróneo, demasiado ambicioso tal vez. La contradicción que vale la pena resaltar es el hecho de que, por un lado, regule una «guerra justa» y, por el otro, intente definir a la paz como algo contrario a la guerra. Cabe preguntarse, entonces, si podrían acontecer ambas y aun así haber paz entre los Estados.

La contradicción que se infiere en el Pacto puede haber llevado al fracaso de garantizar una paz erróneamente definida. O tal vez se trató simplemente de un objetivo ambicioso destinado a una comunidad internacional que no estaba preparada para ello por su propia historia, por el contexto político, económico y social de la época.

Así, con el transcurrir de los años entre la creación de ambos instrumentos, veremos como el término *guerra* fue dejando de ser utilizado; en la Carta, no lo encontraremos en ninguno de sus artículos: la ausencia del término *guerra* como la antítesis del término *paz*.

El propósito primordial de las Naciones Unidas es mantener la paz y seguridad internacional. Se trata de un instrumento coercitivo creado para la prevención y supresión de los conflictos internacionales (Meyer Lindenberg, 1945). El conflicto internacional puede ser definido como aquel en el que intervienen dos sujetos de derecho internacional³, y en el que se aplica este derecho. La Amnistía Internacional dispone que ese conflicto será armado cuanto se recurra al uso de la fuerza

³ Países o grupos de países; instituciones; grupos multinacionales; grupos pequeños que pertenecen a países limítrofes.

entre dos o más Estados, cualquiera sea el motivo o la intensidad del enfrentamiento⁴. A su vez, los conflictos armados se encuentran bajo la regulación del derecho internacional humanitario.

Por otro lado, el Tribunal Permanente de Justicia Internacional define la controversia internacional como «un desacuerdo sobre puntos de hecho o de derecho; una contradicción o una divergencia de intereses entre dos Estados» (Astudillo, 2014). Se trata de una importante diferencia entre los instrumentos: mientras que el Pacto busca una paz entre Estados, que, a nuestro entender, no se encontraban en una posición adecuada para asumir un compromiso de tal dimensión, la Carta menciona la paz en forma constante y, a su vez, establece los mecanismos efectivos para intentar mantener una paz duradera.

3.2. La renuncia a la guerra: antecedentes

Hemos mencionado que la Carta no hace uso del término *guerra*. Ello fue el resultado de una evolución que comprende siglos de historia. La guerra ha acompañado a la humanidad desde tiempos remotos. El concepto de *guerra justa* tiene su origen en la Roma clásica. Cicerón (106–143 a. C.), en el libro primero de su obra *De Officiis*⁵, indica que «una guerra no puede ser justa sino después de haber hecho las reclamaciones pertinentes y de haberla denunciado y declarado formalmente» (Ferrari Puerta, 2021, p. 93). Dichos requisitos son los que fueron recogidos por el pueblo romano para definir una guerra como justa.

Años luego, en el siglo v d. C., pensadores cristianos, como San Agustín de Hipona, exponían que la guerra justa era aquella que tenía por objetivo la búsqueda de la paz (Ferrari Puerta, 2021). Siglos después, Santo Tomás de Aquino (1225-1274) sistematizó la noción cristiana de *guerra justa*, habiendo tomado como punto de partida las teorías de San Agustín.

La *Suma Teológica* es una de las grandes obras de la filosofía cristiana, en la cuestión 40 de la Segunda Sección de la Segunda Parte, Santo Tomás establece los tres requisitos que debe reunir la guerra para considerarse justa: que la declaración de guerra provenga de una autoridad reconocida; que exista una justa causa (es decir, que quienes son impugnados merezcan por alguna culpa

⁴ Definido por el Comité Internacional de la Cruz Roja como el «conjunto de normas que, por razones humanitarias, trata de limitar los efectos de los conflictos armados, procurando proteger a las personas que no participan o que ya no participan en los combates, limitando los medios y métodos de hacer la guerra». (<https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/other/dih.es.pdf>. Consultado el 17/9/2022).

⁵ Se trata de la última obra filosófica de Cicerón. «La escribió tras el asesinato de César, en el otoño del agitado año 44 a. C., cuando la inestabilidad política llenaba el futuro de incertidumbre. Con esta obra, Cicerón quería proporcionar a su hijo y a todos los jóvenes aspirantes a cargos públicos de esa generación unos principios de conducta, tanto éticos como políticos. Para ello adopta la doctrina estoica, según el esquema de las virtudes de sabiduría, justicia, magnanimidad y corrección. Propone como principio orientador de la actuación la honorabilidad, tras la cual debe tenerse en cuenta la utilidad; ante un aparente conflicto entre ambos, cuando la perspectiva de obtener un gran provecho parece justificar acciones poco honorables, la respuesta decidida de Cicerón es que lo útil siempre coincide con lo honorable». (Sayavedra, s. f., https://www.academia.edu/39685123/De_officiis_Cicer%C3%B3n. Consultado el 21/9/2022).

dicha impugnación), y que sea recta la intención de los combatientes (que intenten promover el bien y evitar el mal) (Herrera, 2012).

Años más tarde, la noción de *guerra justa* cobró vigor en la política europea: desde los derechos de la Corona Española en la conquista de América hasta el Tratado de Westfalia en 1648⁶. Se produjo en esos años el desarrollo de un sistema de Estados nacionales soberanos, y fue en ese período, de más de doscientos años, que se desarrollaron también las más variadas teorías acerca de lo que sería la guerra justa⁷.

Durante el siglo XVIII y principios del siglo XIX, la guerra ha sido descrita como un procedimiento judicial que implicaba también ejecución y castigo; se consideraba el «litigio de las naciones», como un medio para obtener la reparación de agravios, en ausencia de un sistema de justicia y sanciones internacionales. Los escritores y filósofos de la época, por ejemplo, Hobbes, Bacon, Spinoza, se limitaban a discutir el tema de la guerra y sus justificaciones solo respecto de la ley natural y la moralidad (Brownlie, 1963).

Carrillo Salcedo (2000) menciona que el inicio de lo que él denomina la «humanización de la guerra» (promoción de la dignidad y protección de los individuos) comenzó en los Convenios de Ginebra de 1864⁸.

Luego, el empleo del uso de la guerra como medio de resolución de controversias se vio restringido a inicios del siglo XX en la Segunda Convención de La Haya sobre la limitación del empleo de la fuerza para el cobro de las deudas contractuales, llamada también Convención Drago-Porte⁹. Si bien el ámbito de aplicación de esta Convención era limitado, ya que comprendía únicamente la deuda privada, disponía que las potencias contratantes no recurrirían a la fuerza para el cobro de

⁶ Tratados de Paz de Osnabrück y Münster, firmados el 24 de octubre de 1648, con los cuales finalizó la guerra de los Treinta Años en Alemania y la guerra de los Ochenta Años entre España y los Países Bajos. Para más información sobre la evolución de la doctrina de los pensadores: Spinoza, B. (2019). *Tratado teológico-político*. Editorial Verbum.

⁷ Francisco de Vitoria (1486-1546); Maquiavelo (1492-1550); Grocio (1582-1645); Bodin (1529-1550); Francisco Suarez (1548-1617). Para más información sobre el desarrollo de las teorías sobre la guerra justa: Brownlie, I. (1963). *International law and the use of force by states*. Oxford University Press; Arbeláez Herrera, A. M. (2012). La noción de la guerra justa. Algunos planteamientos actuales. *Analecta política*, 1(2), 273-290.

⁸ El Comité Internacional de la Cruz Roja establece que los Convenios de Ginebra y sus Protocolos adicionales son tratados internacionales que contienen las principales normas destinadas a limitar la barbarie de la guerra. Protegen a las personas que no participan en las hostilidades (civiles, personal sanitario, miembros de organizaciones humanitarias) y a los que ya no pueden seguir participando en los combates (heridos, enfermos, náufragos, prisioneros de guerra). Para más detalle sobre los Convenios de Ginebra, ver <https://www.icrc.org/es/document/los-convenios-de-ginebra-de-1949-y-sus-protocolos-adicionales>. (Consultado el 17/9/2022).

⁹ La segunda convención de La Haya tuvo lugar entre los años 1899 y 1907. La llamada Convención Drago-Porter fue sobre la prohibición del uso de la fuerza para el cobro de las deudas contractuales. Toma su nombre del entonces ministro de Relaciones Exteriores argentino, Luis Drago, y del delegado norteamericano en la Segunda Conferencia de Paz de La Haya, Horace Porter. Constituye un precedente en la prohibición de la guerra como medio de solución de conflictos. (<https://dpej.rae.es/lema/convenci%C3%B3n-drago-porter>. Consultado 18/9/2022).

deudas contractuales, sino que acudirían a un tribunal arbitral y respetarían la sentencia arbitral que este dicte (Bermejo, 1987).

En los años siguientes, fueron creados otros instrumentos con el propósito de limitar el uso de la fuerza y la prohibición de la guerra. Por ejemplo: el Tratado Bryan¹⁰; el Pacto; el proyecto de Tratado de Asistencia Mutua Robert Cecil¹¹; el Protocolo de Ginebra de 1924¹²; el Pacto Renano (Álvarez Londoño, 2000)¹³. Los mencionados instrumentos representaron un avance hacia la limitación del uso de la guerra como recurso por parte de los Estados.

En abril de 1927, el ministro de Asuntos Exteriores francés, Briand, propuso a Kellogg, el secretario de Estado de los Estados Unidos, un acuerdo mutuo de renunciar al recurso a la guerra. Así, comenzaron las negociaciones, que incluyeron luego a más Estados (Alemania, Gran Bretaña, Italia y Japón). Se introdujo «la renuncia a la guerra como instrumento de política nacional» (Bermejo, 1987, p. 233). En agosto de 1928, se firmó en París el Tratado General de Renuncia a la Guerra, conocido también como el Pacto Briand-Kellogg¹⁴. Entró en vigor el 24 de julio de 1929 y, para el año 1939, el Tratado se aplicaba a más de 63 Estados (Álvarez Londoño, 2000).

Si bien el Pacto Briand-Kellogg fue exitoso en prohibir el recurso a la guerra¹⁵, fracasó al no acompañar un sistema alternativo de solución de controversias. Este fue probablemente uno de los motivos por el cual perdió vigencia¹⁶. Sin embargo, no se puede desconocer la importancia a este instrumento jurídico configurado como uno de los más importantes (junto con la Carta de las Naciones Unidas) en invocar las normas que limitan el recurso a la fuerza por los Estados (Brierly, 1919).

¹⁰ Promovido por Estados Unidos y suscrito en el año 1914, preveía que toda controversia entre las partes contratantes debía ser sometida a una comisión de investigación y estas tenían prohibido el uso de la fuerza hasta tanto la Comisión llegara a una resolución, por lo general el período era de doce meses. (Para más información: Brownlie, 1963).

¹¹ Este proyecto de Tratado transmitido por la Asamblea de la Sociedad de Naciones nunca entró en vigor y solamente fue aceptado por 18 miembros de la Sociedad de Naciones. Proponía considerar la guerra de agresión como un crimen internacional, y las partes se comprometían a otorgarse ayuda en caso de agresión.

¹² El rechazo del proyecto de tratado de Asistencia Mutua llevó a la adopción del Protocolo para el Arreglo Pacífico de las Controversias Internacionales, denominado también Protocolo de Ginebra. El artículo 2 del Protocolo condena el recurrir a la guerra contra los Estados que acepten las obligaciones contenidas en él; exceptúa la resistencia contra un acto de agresión o aquella guerra emprendida con el acuerdo del Consejo o de la Asamblea. Nunca entró en vigor.

¹³ Tratado de garantía mutua firmado en 1925 entre Alemania, Bélgica, Francia y Gran Bretaña.

¹⁴ En 1946, el Tribunal Militar Internacional de Nuremberg se basó en este Tratado para condenar a los criminales de guerra sometidos a su jurisdicción. (Ver Mezarina García, S. (2015). Paz y seguridad en la Sociedad Internacional. *Docentia et investigatio*, 17(1).

¹⁵ El artículo primero rezaba: «Las Altas Partes Contratantes, en nombre de sus pueblos respectivos, declaran solemnemente que condenan el recurso de la guerra para la solución de las controversias internacionales y que renuncian a él como instrumento de política nacional en sus relaciones mutuas». (Dipublico.org, 2011. <https://www.dipublico.org/3584/tratado-de-renuncia-a-la-guerra-pacto-briand-kellog-1928/>. Consultado 18/9/2022).

¹⁶ Además, fue desconocido por los Estados a raíz del conflicto suscitado en 1931 cuando Japón decidió, a través del uso de la fuerza, ocupar la provincia China de Manchuria. Tampoco pudo el Pacto evitar el desencadenamiento de a Segunda Guerra Mundial.

El Pacto Briand-Kellogg fue utilizado también como referencia para un tratado firmado en Río de Janeiro, que, en octubre de 1933, condenaría el uso de la fuerza: el Pacto Saavedra Lamas. Este tratado de no agresión y de conciliación fue firmado, en primer lugar, por Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay y Uruguay (luego formarían también parte Estados americanos y Estados europeos¹⁷).

Según su artículo primero, las partes «condenan las guerras de agresión en sus relaciones mutuas o con otros Estados, y que el arreglo de los conflictos o divergencias de cualquier clase que se susciten entre ellas no deberá realizarse sino por los medios pacíficos que consagra el Derecho Internacional». Vemos que se trata de un criterio compartido respecto al Pacto Briand-Kellogg.

Esta idea de la renuncia al recurso de la guerra siguió evolucionando y se tornó recurrente en el orden del día de las relaciones internacionales; lo vemos reflejado, por ejemplo, en: la Séptima Conferencia Internacional de los Estados Americanos¹⁸; la Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz¹⁹, y el Tratado de no agresión entre China y la URSS²⁰.

Lo expuesto demuestra que, en vísperas de la Segunda Guerra Mundial, existía ya entre los Estados un conocimiento acerca de la limitación del uso de la fuerza. Es claro que el alcance y los medios dispuestos por las normas para lograr la renuncia total al uso del recurso de la guerra por parte de los Estados resultaron ser insuficientes.

3.3. La mención a la guerra

A diferencia de la Carta, el Pacto hace mención directa a la guerra y no dispone ninguna prohibición formal del derecho de recurrir a ella (*ius ad bellum*²¹). Solo ciertas guerras fueron consideradas como ilícitas, y las demás continuaron implícitamente siendo lícitas (Bermejo, 1987).

En su artículo 11, el Pacto declara «que toda guerra o amenaza de guerra, [que] afecte directamente o no a uno de los miembros de la sociedad, interesa a la sociedad entera y que ésta debe adoptar las medidas adecuadas para salvaguardar eficazmente la paz de las naciones». La guerra pasa a ser considerada una última instancia frente a la frustración de alternativas de solución de controversias, como el arbitraje, el arreglo judicial o a la intervención del Consejo (Pacto Sociedad de Naciones, artículo 12). Ello dio lugar al surgimiento de guerras ilícitas que serían aquellas explícitamente reguladas por el Pacto, por ejemplo, la guerra de agresión; la guerra emprendida

¹⁷ Los Estados europeos fueron: Italia, Bulgaria, España, Grecia y Portugal.

¹⁸ Tuvo lugar en Montevideo del 3 al 26 de diciembre de 1933, donde se adoptó la Convención sobre derechos y deberes de los Estados; entró en vigor en diciembre de 1934.

¹⁹ Buenos Aires, 1936. Se adoptó la Convención para el mantenimiento, la preservación y el restablecimiento de la paz y una Declaración de principios de solidaridad y cooperación interamericana.

²⁰ Firmado en 1932 y 1937.

²¹ Hoy, se trata del derecho internacional que regula el uso de la fuerza armada o derecho a recurrir a la guerra.

antes de cualquier intento pacífico de solución, y aquella iniciada contra un Estado que estuviese acatando una decisión judicial o arbitral (Bonet de Viola *et al.*, 2020).

Sin prohibirla, el Pacto se limitó a tratar de evitar el desencadenamiento de la guerra. A pesar de ello, en su artículo 15, establece lo siguiente:

Si el Consejo no llegara a producir un informe que sea unánimemente aprobado por los miembros del mismo, que no sean los representantes de una o más de las partes en la divergencia, los miembros de la Liga se reservan el derecho de adoptar las medidas que juzgarán necesarias para el mantenimiento del derecho y de la justicia.

Es decir, no solo el Pacto habla expresamente de guerra, sino que además otorga a los Estados la libertad de acudir a ella ante determinadas situaciones (por ejemplo, la falta de acuerdo por parte del Consejo).

Si bien la Carta no prohíbe expresamente la guerra, tampoco la menciona en ninguno de sus artículos. Por el contrario, constantemente menciona la paz. En lugar de guerra, la Carta utiliza en su redacción otra expresión:

... los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas. (Naciones Unidas, s. f., artículo 2.4)

La paz figura como un concepto mucho más amplio, más abarcativo: mientras que evitar el uso de la fuerza es un propósito, la paz es el medio para lograrlo.

La seguridad internacional puede ser perturbada no solo por el uso de la fuerza, sino por cualquier otro acto que implique ser una amenaza contra la paz. Incluso, del texto de la Carta, se puede interpretar, entonces, que la ausencia de guerra como propósito se encuentra subordinado al propósito de mantener la paz y la seguridad internacional (Simma, 1995).

Sin lugar a dudas, las diferencias mencionadas respecto al concepto de *paz* entre ambos instrumentos han implicado un significativo progreso de redacción, lo que ha trascendido y se ve reflejado en el texto de la Carta con miras a la paz duradera.

4. La Carta: su propósito de mantener la paz

Tal como se ha analizado, el propósito principal de la Carta se encuentra expresado en su artículo primero: mantener la paz y la seguridad internacional. Todos los artículos en ella son coherentes y destinados a ese fin y principal propósito.

En concordancia con lo antes mencionado, cabe aclarar que el artículo 55 del citado instrumento amplía este propósito fundamental:

Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, la Organización promoverá: a. niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social; b. La solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos; y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo; y c. el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades.

Surgen del citado artículo lo que podríamos considerar algunas de las condiciones básicas necesarias para el mantenimiento de la paz.

4.1. Los órganos de las Naciones Unidas direccionados hacia ese principal propósito

La Carta, tal como la conocemos, incluye en su articulado las funciones específicas de sus órganos destinadas a cumplir el propósito de mantener la paz.

En ese sentido, y a modo de ejemplo, la Asamblea General podrá según el artículo 11.2: «discutir toda cuestión relativa al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales que presente a su consideración cualquier Miembro de las Naciones Unidas o el Consejo de Seguridad...». Por el artículo 11.3: «llamar la atención del Consejo de Seguridad hacia situaciones susceptibles de poner en peligro la paz y la seguridad internacionales». En igual sentido, reza el artículo 14 al establecer que podrá «recomendar medidas para el arreglo pacífico de cualesquiera situaciones, sea cual fuere su origen, que a juicio de la Asamblea puedan perjudicar el bienestar general o las relaciones amistosas entre naciones...».

Por su parte, en cuanto a la acción para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, el rol del Consejo de Seguridad es crucial (Pellet, 2003). Es el órgano al que los miembros de las Naciones Unidas confieren la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales (Naciones Unidas, s. f., artículo 24.1). Según lo establecido en el artículo 34, queda facultado para:

... investigar toda controversia, o toda situación susceptible de conducir a cualquier fricción internacional o dar origen a una controversia, a fin de determinar si la prolongación de tal controversia o situación puede poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Cabe señalar que el Consejo de Seguridad ha interpretado ampliamente la noción de «amenaza a la paz»; ha llegado incluso a designar como tales a los conflictos internos de los Estados,

las violaciones de los derechos humanos y derecho humanitario, las violaciones a los principios democráticos, y la proliferación de armas de destrucción masiva (Pellet, 2003, p. 146).

Dentro de sus facultades, el Consejo de Seguridad podrá luego recomendar los procedimientos o métodos de ajuste que considere apropiados para resolver la situación que ponga en peligro el mantenimiento de la paz (Naciones Unidas, s. f., artículo 34). Así como también dictará su propio reglamento y podrá establecer los organismos subsidiarios que considere necesarios para el desempeño de sus funciones (Naciones Unidas, s. f., artículos 29 y 30).

En este sentido, el Capítulo VII de la Carta establece las facultades otorgadas al Consejo de Seguridad respecto a los casos de amenazas, quebrantamientos de la paz o actos de agresión.

El artículo 39 de la Carta dispone que el Consejo de Seguridad será el encargado de determinar la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión y hará recomendaciones o decidirá qué medidas serán tomadas para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacional.

A fin de evitar que la situación se agrave, el Consejo de Seguridad podrá instar a las partes a cumplir medidas provisionales que no perjudiquen sus derechos, reclamos o posición (Naciones Unidas, s. f., artículo 40). Las medidas podrán comprender la interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones, así como también la ruptura de relaciones diplomáticas (Naciones Unidas, s. f., artículo 41).

El artículo 42 faculta al Consejo de Seguridad, en caso de que las medidas mencionadas resulten inadecuadas, a ejercer las acciones que sean necesarias para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacional. Dichas acciones podrán comprender demostraciones, bloqueos y otras operaciones ejecutadas por fuerzas aéreas, navales o terrestres de miembros de las Naciones Unidas.

Luego, la Carta insta a todos los miembros a contribuir al mantenimiento de la paz y la seguridad internacional poniendo a disposición del Consejo de Seguridad, cuando lo solicite y de conformidad con convenios especiales, las fuerzas armadas, ayuda, facilidades e incluso el derecho de paso (Naciones Unidas, s. f., artículo 43.1).

La enumeración realizada precedentemente incluye solo ejemplos de todas las competencias que otorga la Carta a sus órganos con el fin de mantener la paz.

Los mecanismos de prevención y resolución de controversias establecidos por la organización sobre los 193 miembros representan un verdadero compromiso hacia su mantenimiento.

4.2. Los Estados amantes de la paz

Retomando algunos hitos históricos trascendentes, cabe aclarar que el colapso de la Liga de Naciones resultó evidente y, con él, el desencadenamiento de una guerra mundial. Ello provocó

que la comunidad internacional se plantee un nuevo orden legal internacional para la era de la posguerra. Así, se tornó inminente la necesidad de una acción colectiva por parte de los Estados en contra de las amenazas a la estabilidad del orden internacional para prevenir futuras agresiones de unos contra otros (Simma *et al.*, 2002).

A través de la Carta, como resultado de la evolución de los instrumentos mencionados en forma previa que fueron creados con miras a la paz, se establecieron mecanismos claros de solución de conflictos. Con ello se creó un nuevo requisito: el Estado aspirante a formar parte de la Organización debe, además de ser propiamente un Estado, ser amante de la paz. Así lo dispone la Carta en su artículo 4: «podrán ser miembros de las Naciones Unidas todos aquellos Estados amantes de la paz que acepten las condiciones consignadas en esta Carta».

Ahora bien, cabe preguntarse cuál es el criterio para determinar qué Estados son efectivamente amantes de la paz²²: existen numerosas interpretaciones esbozadas por distintos autores²³.

Sin embargo, con el devenir del tiempo, el criterio fue variando. En un comienzo, se interpretó que refería a la conducta presente y pasada de un determinado Estado. En la Conferencia de San Francisco, fue establecido que quedarían fuera del criterio de «amantes de la paz» (y, por lo tanto, excluidos de la membresía) aquellos Estados cuyo gobierno hubiera asumido el poder con apoyo militar, los *Axis powers*²⁴ (Simma *et al.*, 2002).

Luego de arduos debates sobre este punto²⁵, se llegó al acuerdo de no juzgar el carácter de «amante de la paz» de un Estado en relación con su pasado ni a sus instituciones políticas, limitándose a analizar particularmente su comportamiento internacional actual.

La interpretación consensuada establece cuáles son los parámetros del Estado amante de la paz. Del comentario realizado a la Carta por parte de los autores Unies, Simma, Mosles y Chaitidou, surge que los parámetros son: determinar si el Estado cumple con las resoluciones dictadas por las Naciones Unidas; si garantiza el paso en aguas territoriales; si acuerda las disputas fronterizas de manera pacífica, y si respeta el principio de no intervención (Simma *et al.*, 2002, p. 348).

El requisito de Estado «amante de la paz» será cumplido cuando un Estado acepte los principios fundamentales de la comunidad internacional consagrados en la Carta. Por lo expuesto, dicho carácter es fundamental a la hora de admitir a una nación como miembro de una organización creada con el propósito de mantener la paz internacional duradera.

²² En la Conferencia de San Francisco, los Estados miembros habían propuesto alternativas al término «Estados amantes de la paz». Por ejemplo, Filipina propuso utilizar la frase «all peace-loving and law-abiding nations»; Haití sugirió la frase «all states that love peace and exclude from their relations any racial or religious discrimination».

²³ Se han encontrado diversos autores que tratan el carácter de «Estado amante de la paz» en sus escritos. Por ejemplo: Bruno Simma en su comentario realizado a la Carta; Emile Giraud en la *Revista Española de Derecho Internacional*; Juan Antonio Carrillo Salcedo y Miguel Ángel Ciuro Caldani, ambos en el *Anuario Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional*.

²⁴ Coalición militar que inició la Segunda Guerra Mundial contra los aliados.

²⁵ El criterio para determinar si un Estado era o no amante de la paz fue variando a lo largo de los años: desde la Declaración de Moscú y la Conferencia de Potsdam, entre 1943 y 1945, hasta llegar a un acuerdo en la Conferencia de San Francisco.

5. Reflexiones finales

Finalmente, habiendo comparado el concepto de *paz* y su tratamiento en estos dos instrumentos tan significativos en la historia del derecho internacional público, podemos con certeza concluir que ha existido una evolución en la regulación de las relaciones entre Estados con miras al mismo objetivo: obtener la paz duradera entre ellos.

Es menester entender el contexto en el cual se pondrán en práctica los instrumentos creados con esa finalidad. El análisis del concepto de *paz* y su evolución a lo largo de los años es un dilema que perdura en el tiempo. Las sociedades, los Estados, y los problemas entre ellos irán transformándose con el transcurrir del tiempo. Amparados por el propósito del mantenimiento de una paz firme y duradera, los Estados deben encontrar resguardo en los instrumentos que prevén mecanismos para lograr la resolución pacífica de los conflictos.

De lo expuesto en el presente artículo, surge que tantos los objetivos como la postura adoptada en lo relativo al uso del recurso de la guerra en el Pacto fueron imprecisos y ambiciosos. A raíz de ello, los procedimientos dispuestos no pudieron dirimir los conflictos internacionales, mucho menos garantizar una paz duradera.

Cabe decir que, si bien la Liga de la Sociedad de Naciones no prosperó, sin dudas representó un instrumento novedoso sobre el cual se construyó luego la base de lo que llegaría a ser la Carta de las Naciones Unidas.

La obtención de la paz duradera ha estado en la agenda de las Naciones Unidas desde su creación. Luego de haber sufrido la devastación de dos guerras mundiales, la principal motivación para la creación de la ONU fue evitar a las generaciones venideras el flagelo de la guerra. Un cuerpo dotado de herramientas destinadas a impedir que las disputas concluyan en guerra; a ayudar a restaurar la paz cuando los conflictos armados ya han estallado, o a promover la paz duradera en sociedades que viven tiempos de posguerra.

Durante décadas, la ONU ha ayudado a poner fin a numerosos conflictos, a menudo a través de actuaciones del Consejo de Seguridad: órgano destinado a mantener la paz y la seguridad internacional. Las operaciones destinadas a tal fin han ido evolucionando, adaptándose a los diferentes conflictos y a un panorama político en constante movimiento. La ONU creó los mecanismos dentro de los que se encuentran: la Comisión, el Fondo, y la Oficina de Apoyo para la Consolidación de la Paz²⁶.

Sin embargo, no podemos afirmar que hoy exista una paz internacional duradera. El desafío de construirla requiere del apoyo de todos los Estados. La comunidad internacional cuenta con las herramientas necesarias para procesar las incompatibilidades entre Estados de modo que se eliminen o disminuyan a punto tal de no llegar a convertirse en un conflicto internacional.

²⁶ <https://www.un.org/es/global-issues/peace-and-security>

Instrumentos son creados hace más de cien años con la finalidad de reducir al mínimo el uso de la violencia en la resolución de conflictos internacionales. Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, se percibe un esfuerzo compartido por los Estados en entender buscar soluciones no violentas a los conflictos.

El artículo 2.3 de la Carta establece que los Miembros de la Organización arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos de tal manera que «no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacionales, ni la justicia». El mantenimiento de la paz no se trata ya solo de un ideal, sino que representa una verdadera responsabilidad de los Estados.

Ante una controversia, los Estados deberían utilizar los métodos mencionados en el artículo 33 de la Carta a fin de arribar a una solución pacífica. Los métodos mencionados son: la negociación; investigación; mediación; conciliación; arbitraje; el arreglo judicial; el recurso a organismos o acuerdos regionales, u otros medios pacíficos de su elección.

La historia nos ha demostrado que es a través de los métodos dispuestos por el derecho internacional público que se puede mantener una paz duradera. Es importante que la comunidad internacional avance en conjunto; no hacerlo conllevaría tal vez a recaer en el uso de la fuerza indeseada como medio de resolución de controversias internacionales y a alejarnos del propósito fundamental: la paz internacional duradera.

Referencias

- Álvarez Londoño, L. (2000). *Historia del derecho internacional público*. Colección Estudios de Derecho Internacional. volumen 3. Fundación Cultural Javeriana
- Antokoletz, D. (1928). *Tratado de Derecho Internacional Público en tiempo de paz*. Tomo II. J. Roldán y cía.
- Añaños, M. (2011). La consolidación de la paz en el derecho internacional. *Estudios Internacionales*, 43(168), 51–86. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2011.14337>
- Astudillo, A. (2014). *Legitimidad de la Intervención Armada de la Comunidad Internacional en los Asuntos Internos de un Estado. Análisis del Caso de Libia* (trabajo de graduación para el título de Licenciado en Estudios Internacionales, Universidad del Azuay).
- Bermejo, R. (1987). El uso de la fuerza, la Sociedad de Naciones y el Pacto Briand-Kellogg. *Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Journal*, pp. 227-233.
- Bonet de Viola, A., Coassin, R., Vidal, E. y Saidler, Y. (2020). Genealogía del concepto de paz en el Derecho Internacional Público. *Revista CES Derecho*, 11(1). 147–156. <https://doi.org/10.21615/cesder.11.1.8>
- Brierly, J. (1919). *The law of nations: an introduction to the international law of peace*.
- Brownlie, I. (1963). *International law and the use of force by states*. Oxford University Press

- Carrillo Salcedo, J. (2000). Derechos humanos y derecho internacional. *Isegoría*, (22), 69-81.
- Cicerón, M. T. (2018). *De Officiis*. (Traducción de Ignacio J. García Pinilla). Titivillus. https://www.academia.edu/39685123/De_officiis_Cicer%C3%B3n
- Comité Internacional de la Cruz Roja (s. f.). ¿Qué es el derecho internacional humanitario? <https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/other/dih.es.pdf>
- Comité Internacional de la Cruz Roja (1 de enero de 2014). Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos adicionales. <https://www.icrc.org/es/document/los-convenios-de-ginebra-de-1949-y-sus-protocolos-adicionales>
- Dipublico.org (12 de octubre de 2011). *Tratado de Renuncia a la Guerra – Pacto Briand-Kellog (1928)*. <https://www.dipublico.org/3584/tratado-de-renuncia-a-la-guerra-pacto-briand-kellog-1928/>
- Ferrari Puerta, A. (2021). El concepto de guerra justa a través de los tiempos. *Novum Jus*, 15(1), 91-115.
- Galtung J. & Fischer D. (2003). A Peace Proposal for the Middle East. *Peace Review*, 15:1, 67-69.
- Herrera, A. (2012). La noción de la guerra justa. Algunos planteamientos actuales. *Analecta política*, 1(2), 273-290.
- Juan Pablo II (1 de enero de 2000). «Paz en la tierra a los hombres que Dios ama». Vaticano. https://www.vatican.va/content/john-paul-ii/es/messages/peace/documents/hf_jp-ii_mes_08121999_xxxiii-world-day-for-peace.html
- Lozano, Á. (2011). *Breve historia de la Primera Guerra Mundial*. Editorial Nowtilus.
- Macmillan, M. (2005). *París, 1919. Seis meses que cambiaron el mundo* (Traducción del alemán de Jordi Beltrán Ferrer. Título original: *Peacemakers. The Paris Conference of 1919 and Its Attempt to End War*). Tusquets.
- Meyer Lindenberg, H. (1945) Introducción a la Carta de las Naciones Unidas. *Revista de la Universidad Nacional*, (1944-1992), (3), 147-168. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/revistaun/article/view/13307>Naciones Unidas (s. f.). *Carta de Naciones Unidas*. <https://www.un.org/es/about-us/un-charter>
- Mezarina García, S. (2015). Paz y seguridad en la Sociedad Internacional. *Docentia et investigatio*, 17(1), 149-162. Recuperado a partir de <https://revistasinvestigacion.unmsm.edu.pe/index.php/derecho/article/view/11301>
- Naciones Unidas (s. f.). *Global Issues. Peace and Security*. <https://www.un.org/es/global-issues/peace-and-security>
- OEA (23 de diciembre de 1936). Pacto Briand Kellog. <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-14.html>
- Pacto de la Sociedad de Naciones. https://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/manual/Doc.Naciones%20Unidas/Pacto%20de%20la%20Sociedad%20de%20las%20Naciones.pdf

- Pellet, A. (2003). The Charter of the United Nations: A Commentary of Bruno Simma's Commentary. *Michigan Journal of International Law*, 25(1), 135-151.
- Qué es la Sociedad de las Naciones, Manual para los Maestros preparado por una Comisión de Pedagogos*. (1930). Segunda Edición.
- Real Academia Española. (2014). *Diccionario de la lengua española* (23.ª ed.) [versión 23.6 en línea]. <https://dle.rae.es>
- Real Academia Española. *Diccionario panhispánico del español jurídico* (DPEJ) [en línea]. <https://dpej.rae.es/>
- Renouvin, P. (1990). *La Primera Guerra Mundial* (3.a edición en lengua castellana. Traducción de Jordi García Jacas). Presses Universitaires de France. <https://historialimagen.files.wordpress.com/2013/02/pierre-renouvin-la-primera-guerra-mundial.pdf>
- Sayavedra, A. (s. f.). Comentario a la obra *De officiis* de Cicerón. Academia. https://www.academia.edu/39685123/De_officiis_Cicer%C3%B3n
- Simma, B. (Ed.). (1995). *The charter of the United Nations*. Oxford University Press.
- Simma, B., Mosler, H., Randelzhofer, A., Tomuschat, C., Wolfrum, R., Paulus, A., Chaitobu, E. (eds.) (2002). *The charter of the United Nations: A commentary*. Oxford University Press.
- Sommerville, D. (2008). *The Complete Illustrated History of World War Two: An Authoritative Account of the Deadliest Conflict in Human History with Analysis of Decisive Encounters and Landmark Engagements*. Lorenz Books.