

## 2. Los intentos de regulación entre las dos guerras mundiales.

*“No consideraremos válido todo tratado de paz donde se haga tácitamente reserva de una causa para una nueva guerra. Un tratado así no sería más que una simple tregua, una suspensión y no un cese completo de las hostilidades”.*

Immanuel Kant<sup>1</sup>

*“Es, por lo tanto, extremadamente importante no confundir el derecho internacional que tenemos con el derecho internacional que necesitamos”.*

Stephen Schwebel<sup>2</sup>

### Acuerdos y doctrinas regionales e internacionales

El movimiento hacia una regulación del derecho de guerra<sup>3</sup> comenzó tímidamente con la demostración del poder destructor de los ejércitos modernos a partir de las Guerras Napoleónicas, avanzó luego de la Guerra Franco-Prusiana y tomó impulso a partir de la Primera Posguerra. A lo largo de este proceso se fueron desarrollando normas, criterios, doctrinas y antecedentes institucionales que servirían de referencia para la elaboración de la Carta de las Naciones Unidas.

En la Convención de La Haya en 1907, las partes contratantes reconocieron la necesidad de advertir, en forma previa y explícita al enemigo -ya sea través de una declaración de guerra o de un ultimátum<sup>4</sup>- que se había decidido iniciar las hostilidades.

El derramamiento de sangre producido durante la Primera Guerra Mundial -el primer conflicto bélico desde las Guerras Napoleónicas en asumir las proporciones de una “guerra total”- provocó un rechazo generalizado del uso de la fuerza como medio para promover los intereses nacionales de seguridad<sup>5</sup>. El Pacto de la Sociedad de las Naciones

---

<sup>1</sup> Kant, Immanuel: “Projet de paix perpetuelle (1796)”, Bibliothèque de La Pléiade, Gallimard, Tomo 3, Paris, 1986, pág. 334.

<sup>2</sup> ICJ, Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Dissenting Opinion of Vice-President Schwebel, 8 July 1996.

<sup>3</sup> Para una historia y análisis de los diversos instrumentos: Kelsen, Hans: “Principios de Derecho Internacional Público”, El Ateneo, Buenos Aires, 1965, pág. 66 y ss.; Scelle, Georges: “Règles générales du droit de la paix”, RCADI, Vol. 46 (1933-IV), pág. 646 y ss.; Brownlie, Ian: “International law and the use of force by states”, Oxford, Clarendon Press, 1963, págs. 5 y ss.; Barboza, Julio: “Derecho Internacional Público”, Zavalía, Buenos Aires, 1999, pág. 236 y ss.; Jochnick & Normand, Chris & Roger: «The legitimization of violence: a critical history of the laws of war», Harvard ILJ, Vol. 35, Núm. 1, Winter 1994; Simpson, Gerry: “Great Powers and Outlaw States”, Cambridge University Press, 2004.

<sup>4</sup> “Artículo 1: ‘Las Potencias Contratantes reconocen que las hostilidades entre ellos no deben comenzar sin una advertencia previa y explícita, ya sea en la forma de una declaración de guerra razonada o en la de un ultimátum con una declaración de guerra condicional’”. Laws of War: Opening of Hostilities (Hague III); October 18, 1907.

<sup>5</sup> Feliciano & McDougal, Florentino & Myres: “Legal Regulation of Resort to International Coercion”, Yale Law Journal, Vol. 68, Num. 6, 1959, pág. 1072.

---

intentó institucionalizar una comunidad de Estados basada en la cooperación internacional y en el establecimiento de procedimientos pacíficos de solución de controversias y de un sistema de seguridad colectiva<sup>6</sup>. Como principio básico, los Estados miembros aceptaban la obligación de no recurrir a la guerra y se comprometían a respetar y preservar la integridad territorial y la independencia política de los Estados miembros contra toda agresión extranjera<sup>7</sup>; reconocían que toda guerra o su amenaza constituía un asunto de preocupación para todos los miembros y que éstos debían tomar todas las medidas que estimaran necesarias y adecuadas para asegurar la paz entre las naciones<sup>8</sup>.

Para evitar que se llegara a la confrontación bélica, el Pacto construyó un sistema de solución de controversias por medios pacíficos: en caso de disputa grave, los Estados miembros acordaban someter el asunto a un arbitraje, a una solución judicial o llevarlo ante el Consejo<sup>9</sup> y se comprometían a no recurrir a la guerra durante un período no inferior a los tres meses posteriores a la decisión de los árbitros o de los jueces o del informe del Consejo<sup>10</sup>.

Si entre los miembros surgía una disputa susceptible de conducir a una ruptura y la misma no había sido sometida a árbitros o a decisión judicial, los Estados miembros acordaban llevar el asunto ante el Consejo, que debía realizar los esfuerzos necesarios para la solución de la controversia. Si la gestión era exitosa, se debía hacer una declaración pública explicando los hechos y los términos del acuerdo; si la gestión fracasaba, el Consejo debía presentar un informe de los hechos y de la controversia y hacer recomendaciones. Si el informe era aprobado unánimemente por el Consejo, sus miembros acordaban no ir a la guerra contra ninguna de las partes que diera cumplimiento a las recomendaciones del informe; si en el seno del Consejo no se lograba unanimidad sobre un informe, los miembros se reservaban el derecho de tomar las acciones que estimaran necesarias para el mantenimiento del derecho y de la justicia<sup>11</sup>.

El miembro de la Sociedad de las Naciones que recurriera a la guerra en violación de sus obligaciones derivadas del Pacto sería culpado *ipso facto* de haber cometido un acto de guerra contra todos los miembros de la Sociedad. En ese caso, el Consejo tenía el deber de recomendar a los gobiernos las acciones militares, navales o aéreas necesarias para

---

<sup>6</sup> Fenwick, C. G.: "International law and lawless nations", AJIL, Vol. 33, Num. 4, 1939, pág. 744.

<sup>7</sup> Artículo 10 del Pacto de la Sociedad de las Naciones, 1919.

<sup>8</sup> Artículo 11 del Pacto de la Sociedad de las Naciones, 1919. Si todos los participantes en el conflicto aceptaban la instrucción del Consejo de apelar a un método de solución pacífica de la controversia (como un cese del fuego) el problema estaba, en principio, resuelto. La parte que no lo acataba se convertía en presumible (al menos) agresora y, por lo tanto, en potencialmente peligrosa frente a todas las demás. El sistema no funcionó cuando se trató de un proceso en gran escala y países de un gran potencial bélico, como fue el caso de Alemania y Japón. Véase: Wright, Quincy: "The Prevention of Aggression", AJIL, Vol. 50, Num. 3, 1956, pág. 520.

<sup>9</sup> Su integración estaba regulada por el Artículo 4 del Pacto: se trataba, básicamente, de las Grandes Potencias vencedoras de la Primera Guerra Mundial.

<sup>10</sup> Artículo 12 del Pacto de la Sociedad de las Naciones, 1919. Con el establecimiento de una mora de tres meses se pretendía que el paso de ese tiempo tuviera un efecto tranquilizador entre los contendientes llevándolos a renunciar a la guerra. Feliciano & McDougal, Florentino & Myres: "Op. cit.", 1959, pág. 1072.

<sup>11</sup> De acuerdo con el artículo 15, párrafos 6 y 7, el recurso a la guerra estaba permitido si el Consejo no podía unánimemente emitir una recomendación o si las partes en la disputa no aceptaban la recomendación unánime del Consejo. Kelsen, Hans: "The Old and the New League: The Covenant and the Dumbarton Oaks Proposals", AJIL, Vol. 39, Num. 1, January 1945, pág. 66.

---

proteger a los Estados miembros<sup>12</sup>. El Estado que hubiera violado una norma del Pacto podía ser expulsado mediante el voto concurrente del Consejo y el de los representantes de todos los Estados miembros.

En síntesis, de acuerdo con el Pacto, el recurso a la guerra era ilegal en cuatro casos: cuando se había recurrido a la guerra sin previo sometimiento de la disputa a arbitraje, solución judicial o investigación del Consejo; cuando se habían iniciado las hostilidades antes de que venciera el plazo de 3 meses luego de la decisión arbitral, judicial o el informe del Consejo; cuando se había iniciado la guerra contra un miembro que había cumplido con la decisión arbitral, judicial o con la recomendación adoptada unánimemente por el Consejo; y bajo ciertas circunstancias, cuando un no miembro de la Sociedad había iniciado la guerra contra un miembro<sup>13</sup>.

El Pacto representó la primera diferenciación significativa con la doctrina tradicional del derecho internacional sobre el uso de la fuerza<sup>14</sup>, y estableció algunos criterios para fijar si un uso de la fuerza estaba autorizado o no: una norma de derecho internacional establecía la licitud o ilicitud de ese uso de la fuerza<sup>15</sup> y preveía que cada uno de los Estados que eran partes contratantes podía recurrir a la guerra contra otra parte contratante que hubiera violado el Pacto al haber hecho la guerra contra cualquiera de los Estados Miembros<sup>16</sup>. Al retener cada miembro la autoridad para caracterizar un determinado uso de fuerza como una ruptura o como consistente con los requerimientos del Pacto, tenía asimismo el poder de hacer operativos o inoperantes sus propios compromisos de participar en el procedimiento de sanción contra el Estado agresor<sup>17</sup>; este carácter descentralizado del proceso de toma de decisión para aplicar las prohibiciones sobre uso de la fuerza mostraba el rudimentario grado de organización de la Sociedad de las Naciones e impidió que actuara eficazmente<sup>18</sup>.

Algunos instrumentos internacionales pretendieron reparar estas fisuras. El Protocolo de Ginebra de 1924 afirmó que la guerra de agresión constituía un crimen internacional y reconoció el derecho del Estado agredido a defenderse<sup>19</sup>. Los Estados acordaban abstenerse de toda acción que pudiera constituir una amenaza de agresión contra otro Estado, pero si uno de los Estados signatarios estimaba que otro estaba preparándose para la guerra, tenía el derecho de recurrir al Consejo para que analizara el asunto<sup>20</sup>. El Protocolo estableció ciertas pautas para determinar al agresor: todo Estado que recurriera a la guerra en violación de las obligaciones asumidas por el Pacto de la Sociedad de las Naciones o el Protocolo; si las hostilidades hubieran comenzado, se

---

<sup>12</sup> Artículo 16 del Pacto de la Sociedad de las Naciones.

<sup>13</sup> Feliciano & McDougal, Florentino & Myres: "Op. cit.", pág. 1071.

<sup>14</sup> Feliciano & McDougal, Florentino & Myres: "Op. cit.", pág. 1071.

<sup>15</sup> Kelsen, Hans: "Principios de Derecho Internacional Público", El Ateneo, Buenos Aires, 1965, pág. 34 y 35. Se trató de un enorme paso adelante en la conformación de una comunidad internacional de naciones que regulaban sus relaciones por principios y mecanismos jurídicos. Aunque mayormente ineficaz, sentó las bases para el futuro sistema de la Carta de las Naciones Unidas.

<sup>16</sup> Kelsen, Hans, "op.cit.", pág. 25.

<sup>17</sup> Feliciano & McDougal, Florentino & Myres: "Op. cit.", pág. 1072.

<sup>18</sup> Feliciano & McDougal, Florentino & Myres: "Op. cit.", pág. 1072.

<sup>19</sup> Los Estados parte acordaban que no recurrirían a la guerra entre ellos ni contra cualquier otro Estado, excepto en aquellos casos de resistencia a actos de agresión o cuando actuaran con el acuerdo del Consejo o de la Asamblea de la Sociedad de las Naciones. Artículo 2 del Pacto de la Sociedad de las Naciones, 1919.

<sup>20</sup> Artículo 8 del Pacto de la Sociedad de las Naciones, 1919.

presumía agresor, salvo decisión en contrario del Consejo tomada por unanimidad, al Estado que hubiera rechazado el sometimiento del diferendo al procedimiento establecido en el Pacto de la Sociedad de las Naciones; todo Estado que hubiera violado o rechazado un armisticio propuesto por el Consejo<sup>21</sup>. La violación del status de una zona desmilitarizada era asimilada al recurso a la guerra<sup>22</sup>.

Las obligaciones asumidas por Alemania mediante la firma del Tratado de Versalles<sup>23</sup> provocaron tensiones en Europa. Con el objetivo de distender esta situación, Francia, Bélgica, Gran Bretaña, Italia y Alemania concluyeron en Locarno (1925) un acuerdo de garantía mutua<sup>24</sup>. Por él, se comprometían a no atacarse o invadirse ni a recurrir a la guerra unos contra otros<sup>25</sup>, pero este compromiso no se aplicaba en tres circunstancias: a) en ejercicio del derecho de legítima defensa en respuesta a una violación del mismo compromiso o en respuesta a una flagrante violación al Tratado de Versalles, si tal violación constituía un acto de agresión no provocado y si, como consecuencia del despliegue de tropas en la zona desmilitarizada, una acción inmediata era necesaria<sup>26</sup>; b) en caso de acción tomada en virtud del artículo 16 del Pacto de la Sociedad de las Naciones<sup>27</sup>; y c) en caso de acción resultante de una decisión de la Asamblea o del Consejo o en aplicación del artículo 15 parágrafo 7 del Pacto de la Sociedad de las Naciones, siempre que la acción fuera dirigida contra el Estado que atacó primero<sup>28</sup>.

Por lo tanto, estos acuerdos no restringieron la obligación de la Sociedad de las Naciones de tomar las medidas que esa Organización estimara necesarias para asegurar la paz en el mundo<sup>29</sup>: al contrario, fueron, en realidad, acuerdos de garantías recíprocas entre las partes que otorgaban al sistema de la Sociedad de las Naciones un rol de control superior de su cumplimiento<sup>30</sup>.

Un instrumento de gran trascendencia fue el Pacto Briand-Kellog, firmado en París el 27 de agosto de 1928, que hasta la Segunda Guerra Mundial obligó a 63 Estados<sup>31</sup>, que pretendió ampliar las limitaciones al uso de la fuerza del Pacto de la Sociedad de las

---

<sup>21</sup> Artículo 10 del Pacto de la Sociedad de las Naciones, 1919.

<sup>22</sup> Artículo 10 del Pacto de la Sociedad de las Naciones, 1919.

<sup>23</sup> Por medio de este tratado, Alemania fue designada única responsable de la guerra, perdió 1/7 de su territorio, debió pagar enormes reparaciones y se le impusieron grandes limitaciones a sus fuerzas armadas.

<sup>24</sup> "Treaty of Mutual Guaranty Between Germany, Belgium, France, Great Britain and Italy", Locarno, October 16, 1925. Para un análisis de la compatibilidad de los acuerdos de Locarno con el Pacto de la Sociedad de las Naciones: Fenwick, C. G.: "The relation of the Franco-Soviet Pact to the Locarno Treaty", AJIL, Vol. 30, Num. 2, 1936, págs. 266 y ss.

<sup>25</sup> Scelle, Georges: "Règles générales du droit de la paix", RCADI, Vol. 46 (1933-IV), pág. 646 y 685.

<sup>26</sup> Final Protocol of the Locarno Conference, 16th October, 1925, Article 2.

<sup>27</sup> Final Protocol of the Locarno Conference, Article 2.

<sup>28</sup> Final Protocol of the Locarno Conference, Article 2.

<sup>29</sup> Final Protocol of the Locarno Conference, Article 7.

<sup>30</sup> Otros acuerdos establecieron sistemas semejantes. Puede verse una descripción en: Scelle, Georges: "Règles générales du droit de la paix", RCADI, Vol. 46 (1933-IV), pág. 48.

<sup>31</sup> Incluidos Alemania, Japón e Italia. La Argentina, Bolivia, El Salvador y Uruguay no lo ratificaron. Stimson, Henry: "The Nuremberg Trial: Landmark in Law", Foreign Affairs, Vol. 25, Num. 2, 1947, pág. 182; Brownlie, Ian: "International law and the use of force by states", Oxford, Clarendon Press, 1963, págs. 5 y ss.. Brownlie consideró más adelante que el Pacto cumplió un rol hasta 1939, y fue un antecedente importante para la futura Carta de las Naciones Unidas: Brownlie, Ian: "'International Law and the use of force by states' revisited", Chinese Journal of International Law, 2002, Vol. 1, pág. 6.

Naciones<sup>32</sup>. Las partes condenaban el recurso a la guerra para solucionar las controversias internacionales y renunciaban a ella como instrumento de política nacional en sus relaciones mutuas<sup>33</sup>. Sin embargo había al menos tres casos de uso de la fuerza no prohibidos por el Pacto. En primer lugar, no prohibía una guerra en defensa propia<sup>34</sup>: si bien no la mencionaba expresamente, la legítima defensa seguía vigente<sup>35</sup>; un grupo de Estados intercambiaron cartas en las que afirmaban que la legítima defensa no estaba dentro de esta prohibición<sup>36</sup>. El Pacto no establecía un organismo o instancia de evaluación de si la fuerza había sido utilizada en legítima defensa o incumpliendo el Pacto; la ausencia de un mecanismo de control ha sido considerada como una de sus mayores debilidades<sup>37</sup>.

El segundo caso era la guerra como instrumento de política internacional<sup>38</sup>. Esta ambigua fórmula (*"las partes renuncian a la guerra como instrumento de política nacional"*) dio lugar a las más variadas interpretaciones: para algunos autores dejaba la puerta abierta para el argumento de que la guerra, como instrumento de *"política internacional"*, seguía siendo legal<sup>39</sup>; además, la guerra en defensa propia no estaba incorporada en el texto. Kelsen interpreta que esta fórmula afirmaba el derecho a la guerra para el mantenimiento del derecho internacional, es decir, la guerra como reacción a una violación del derecho internacional; así, el Pacto estaría en conformidad con el principio del *bellum justum*, puesto que sólo permitiría la guerra como reacción contra una violación del derecho internacional (aunque no contra toda violación del derecho internacional)<sup>40</sup>.

El tercer caso lo constituían los países que no eran parte porque, de acuerdo al Pacto, sólo entre las partes se renunciaba a la guerra.

---

<sup>32</sup> Wright, Quincy: "The Meaning of the Pact of Paris", AJIL, Vol. 27, Num. 3, 1933.

<sup>33</sup> Artículo I: "Las Altas Partes Contratantes declaran solemnemente en nombre de sus respectivos pueblos que condenan el recurso a la guerra para la solución de controversias internacionales, y renuncian a él, como un instrumento de política nacional en sus relaciones mutuas". Artículo II: "Las Altas Partes Contratantes acuerdan que el arreglo o solución de todas las disputas o conflictos de cualquier naturaleza u origen que pudieran surgir entre ellas, no deberán ser nunca obtenidos sino por medios pacíficos". Sobre la importancia del Pacto Briand-Kellog para los Estados Unidos, véase: Fenwick, C.G.: "'The Implication of Consultation' in the Pact of Paris", AJIL, Vol. 26, Num. 4, 1932, págs. 787 a 789.

<sup>34</sup> Borchard, Edwin: « "War" and "Peace" », AJIL, Vol. 27, Num. 1, 1933, pág. 116.

<sup>35</sup> "Es de señalar que nada se decía respecto de los otros usos de fuerza, con lo que quedaba ese sector sumido en la anterior incertidumbre, y que tampoco se mencionaba el derecho de legítima defensa, aunque los travaux préparatoires del tratado indicaban claramente la intención de las partes de considerarlo como una excepción a la prohibición general." Barboza, Julio: "Derecho Internacional Público", Zavalía, Buenos Aires, 1999, pág. 239 y 240.

<sup>36</sup> En una nota del 23 de junio de 1928, los Estados Unidos reafirmaron el derecho inmanente a la legítima defensa: "No hay nada en el proyecto americano de un tratado contra la guerra que restrinja o impida de algún modo el derecho de legítima defensa. Ese derecho es inherente a la soberanía de cada Estado y está implícito en todo tratado. Toda nación es libre en todo momento, y más allá de las disposiciones de los tratados, de defender su territorio de ataques o invasiones y ella sola es competente para decidir si las circunstancias exigen recurrir a la guerra en legítima defensa". Citado en Brownlie, Ian: "Use of force in Self-Defence", BYIL, Vol. 37, 1961, pág. 206. También Jessup, Philip: "Force under the Modern Law of Nations", Foreign Affairs, 1946-1947, pág. 94.

<sup>37</sup> Jessup, Philip: "Op. cit.", pág. 95; en el mismo sentido Byers, Michael: "Jumping the Gun", London Review of Books, 25 July, 2002.

<sup>38</sup> Dinstein, Yoram: "War, Aggression and Self-Defence", Cambridge University Press, Cambridge, UK, 1994, pág. 81 y ss..

<sup>39</sup> Schwarzenberger, Georg: "The fundamental principles of international law", RCADI, Volume 87 (1955-I), pp. 191-385.

<sup>40</sup> Kelsen, Hans: "Principios de derecho internacional público" El Ateneo, Buenos Aires, 1965, pág. 37.



Tanto Francia como los Estados Unidos reconocieron en sus intercambios diplomáticos las limitaciones del Pacto. Stimson, entonces Secretario de Estado, al relatar un encuentro con el Embajador francés, en un Memorandum<sup>41</sup> informaba que:

*“Entonces le hice presente las dificultades que encontramos bajo el Pacto Kellogg-Briand, cuando le recordamos a China y a Rusia sus obligaciones que de él emanaban, en que no había mecanismos para la investigación y para ilustrar a la opinión pública del mundo con respecto a la controversia. Yo señalé que en el Pacto Kellogg-Briand, a diferencia de la Sociedad de Naciones, no teníamos sanción alguna excepto la de la opinión pública mundial y que sentí por mi experiencia tanto en China como en Rusia y con respecto a Bolivia y Paraguay, la importancia de un mecanismo que las partes mismas pudieran invocar e incluso terceros cuando ellas no lo hicieran. Él dijo que estaba de acuerdo conmigo”.*<sup>42</sup>

Sin embargo, Kelsen consideró que el Pacto Briand Kellog estableció una prohibición de la guerra que iba más allá de lo dispuesto en el Pacto de la Sociedad de las Naciones, porque sólo dos clases de guerra no estaban prohibidas expresamente: 1) la guerra que no fuera un instrumento de política nacional, y 2) la guerra contra un Estado que hubiera recurrido a la guerra en violación de su obligación según el Pacto. Por lo tanto, ello incluía no sólo la legítima defensa sino también el uso de la fuerza emprendida como reacción contra la violación del Pacto por los Estados que no fueran las víctimas de tal violación<sup>43</sup>.

La invasión japonesa de Manchuria de 1932 y la inacción de la Sociedad de las Naciones demostró que la comunidad de Estados que se había pretendido construir era incapaz de adoptar medidas efectivas destinadas a proteger a los miembros que habían sido víctimas de una agresión externa<sup>44</sup>. Henry Stimson estimaba que las acciones de Japón en Manchuria constituían una violación al derecho internacional y a los tratados firmados por el gobierno de ese país, en particular, el Pacto Briand-Kellog<sup>45</sup>. Ante el avance japonés, el 7 de enero de 1932 Stimson envió cartas idénticas a los gobiernos de China y Japón en las que declaraba que el gobierno de los Estados Unidos no reconocería ningún cambio territorial o administrativo que los japoneses pretendieran imponer a China<sup>46</sup>: su gobierno no tenía intención de reconocer situaciones, tratados o convenios que

---

<sup>41</sup> Memorandum by the Secretary of State, October 10, 1929, en: United States Department of State: “Papers relating to the foreign relations of the United States”, 1929, Volume I, General, 1-1017, pág. 60.

<sup>42</sup> A raíz del conflicto sino-ruso en Manchuria, se produjeron una serie de intercambios diplomáticos franco-americanos, en los que los dos gobiernos analizaron una extensión del Pacto Briand-Kellog, para incluir un mecanismo de consulta a solicitud de las partes. Comentando esta propuesta, la Embajada estadounidense en París recordaba que: “En realidad, los Estados Unidos tienen el derecho de protegerse de una situación que constituya para ellos una amenaza seria”. The French Embassy to the Department of State, September 25, 1929, en: United States Department of State: “Papers relating to the foreign relations of the United States”, 1929, Volume I, General, 1-1017, pág. 61. Como veremos más adelante, se trata de una doctrina que tenido continuidad hasta nuestros días.

<sup>43</sup> Kelsen, Hans: « Principios de derecho internacional público » El Ateneo, Buenos Aires, 1965, pág. 36.

<sup>44</sup> Lauterpacht, H.: “Resort to War” and the Interpretation of the Covenant during the Manchurian Dispute”, AJIL, Vol. 28, Num.1, 1934, pág. 43.

<sup>45</sup> Scelle, Georges: “Règles générales du droit de la paix”, RCADI, Vol. 46 (1933-IV), pág. 651. Para un análisis de la política americana en relación con Japón y China, véase: Van Alstyne, Richard: « Myth versus Reality in the Far Eastern Policies of the United States », International Affairs, Vol. 32, Num. 3, 1956, pág. 288 y ss..

<sup>46</sup> “(...) Stimson declaró en Enero de 1932 que el Gobierno de los Estados Unidos no reconocería ningún cambio territorial o administrativo que los japoneses pudieran imponer sobre China”. Para una historia de la doctrina: [http://history.state.gov/milestones/1921-1936/Mukden\\_incident](http://history.state.gov/milestones/1921-1936/Mukden_incident)

se concluyeran por medios contrarios al Pacto de París de 1928, del cual Japón y China, así como los Estados Unidos, eran partes<sup>47</sup>. Por lo tanto, el gobierno de los Estados Unidos no reconocía la adquisición de territorio obtenida por medio de la conquista o de la violencia e ignorando los tratados de paz vigentes<sup>48</sup>. La doctrina Stimson implicaba que todo cambio o modificación del status quo territorial o político de un Estado sólo podía llevarse adelante por medios pacíficos<sup>49</sup>.

El 16 de enero, 12 miembros de la Sociedad de las Naciones enviaron una carta a Japón, en la que afirmaron que ninguna violación de la integridad territorial o cambio en la independencia política de cualquiera de los Estados miembros producida en violación del artículo 10 del Pacto sería reconocida como válida ni tendría efecto para los miembros de la organización<sup>50</sup>. El 11 de marzo de 1932, la Asamblea de la Sociedad de las Naciones se expresó en el mismo sentido, resolviendo que incumbía a los miembros no reconocer ninguna situación, tratado o acuerdo que hubiera sido concluido por medios contrarios al Pacto de la Sociedad de las Naciones o al Pacto de París<sup>51</sup>.

En virtud de la universalidad que habían adquirido los tratados mencionados y el número e importancia de los Estados que habían aceptado la teoría, estas notas implicaban un progreso hacia el establecimiento en derecho internacional de las siguientes proposiciones: a). la ocupación de facto de un territorio no da título; b). los tratados contrarios a los derechos de terceros Estados son nulos; c). los tratados concluidos por medios no pacíficos son nulos<sup>52</sup>; d) los Estados no están obligados a reconocer una situación *de facto*<sup>53</sup>.

---

*"(...) el Gobierno Americano estima que es su deber notificar tanto al Gobierno Imperial del Japón como al Gobierno de la República China, que no puede admitir la legalidad de ninguna situación de facto y que no tiene la intención de reconocer ningún tratado o acuerdo alcanzado entre ambos Gobiernos o sus agentes, que pudiera afectar los derechos reconocidos por tratados de los Estados Unidos o de sus ciudadanos en China, incluidos aquellos referidos a la soberanía, la independencia o la integridad territorial y administrativa de la República China, o la política internacional referida a China comúnmente conocida como política de puertas abiertas (...)"*. The Secretary of State to the Ambassador in Japan (Forbes), Washington, January 7, 1932, en "Peace and War. United States Foreign Policy 1931-1941", Department of State, Washington. Disponible en <http://www.ibiblio.org/hyperwar/Dip/PaW/005.html>

<sup>47</sup> *" (...) que no tiene la intención de reconocer ninguna situación, tratado o acuerdo que pueda ser generado por medios contrarios a los pactos y obligaciones del Pacto de París, del 27 de agosto de 1928, tratado del cual tanto China y Japón, como los Estados Unidos, son Parte."* The Secretary of State to the Ambassador in Japan (Forbes), Washington, January 7, 1932, en "Peace and War. United States Foreign Policy 1931-1941", Department of State, Washington. Disponible en <http://www.ibiblio.org/hyperwar/Dip/PaW/005.html>.

<sup>48</sup> Stowell, Ellery: "The Stewardship of Secretary Stimson", AJIL, Vol. 27, Num. 1, 1933, pág. 103. Para un análisis de la doctrina Stimson: Current, Richard: "The Stimson Doctrine and the Hoover Doctrine", The American Historical Review, Vol. 59, Num. 3, 1954, págs. 514 y ss.

<sup>49</sup> Yokota, Kisaburo: "The Recent Development of the Stimson Doctrine", Pacific Affairs, Vol. 8, Num. 2, 1935, pág. 134.

<sup>50</sup> *" (...) Es su amistoso derecho llamar la atención sobre esta disposición, particularmente que les parece que ninguna violación de la integridad territorial y ningún cambio en la independencia política de ningún miembro de la Sociedad originado en la inobservancia de este artículo debe ser reconocido como válido y efectivo por los miembros de la Sociedad de Naciones"*. Citado en Wright, Quincy: "The Legal Foundation of the Stimson Doctrine", Pacific Affairs, Vol. 8, Num. 4, 1935, pág. 343.

<sup>51</sup> *"La Asamblea (...) declara que es de incumbencia de los Miembros de la Sociedad de Naciones no reconocer ninguna situación, tratado o acuerdo que pueda surgir por medios contrarios al Pacto de la Sociedad de Naciones o al Pacto de París"*. Citado en Wright, Quincy: "Op. cit.", pág. 343.

<sup>52</sup> Wright, Quincy, "op.cit.", pág. 344.

<sup>53</sup> Wright, Quincy, "op.cit.", pág. 343.

---

Algunos autores sostienen que esta doctrina fue una “sanción moral, insuficiente para detener por sí sola el expansionismo nipón”<sup>54</sup>. Sin embargo, tuvo una aplicación en ocasión de la guerra del Chaco, que se libró desde 1932 hasta 1935 entre Bolivia y Paraguay por el control de una región de importante valor estratégico: el Chaco Boreal<sup>55</sup>.

La controversia sobre la soberanía de la región comenzó desde la independencia de ambos países y se debió a la imprecisa delimitación de sus fronteras. Finalizada la guerra de la Triple Alianza en 1870, el Paraguay y la Argentina acordaron someter la disputa del territorio chaqueño al arbitraje del presidente americano Hayes, con el objetivo de evitar un reinicio de las hostilidades. El 23 de noviembre de 1878 su fallo resultó favorable al Paraguay<sup>56</sup>. Sin embargo, Bolivia anunció su desacuerdo con esta decisión, iniciándose así una larga batalla diplomática que incluyó la firma de varios acuerdos que no lograron resolver definitivamente la controversia<sup>57</sup>.

En diciembre de 1928, el ejército paraguayo destruyó el fortín boliviano Vanguardia. Diez días más tarde, el ejército boliviano atacó y capturó el fortín paraguayo de Boquerón<sup>58</sup>. Ante la gravedad de la situación, se creó en Washington la Conferencia de Arbitraje y Conciliación de los Estados americanos, compuesta por los Estados Unidos, Cuba, Uruguay, México y Colombia. La Argentina y Brasil rechazaron formar parte de la comisión y luego formaron, junto a Chile y Perú una Comisión de Mediación (ABCP). En 1932, una expedición militar boliviana ocupó otro fortín paraguayo en la región y desalojó a los soldados que allí se encontraban. Este incidente desencadenó la guerra entre los dos países, aunque Paraguay la declaró formalmente recién el 10 de mayo de 1933. La Argentina se declaró neutral.

Los esfuerzos de la Comisión de Mediación como del ABCP fracasaron y la comisión se disolvió el 27 de junio de 1933. En mayo de 1935 se constituyó un nuevo grupo mediador compuesto por Argentina, Chile, Brasil, Perú, Estados Unidos y

---

<sup>54</sup> Gutierrez Posse, Hortensia: «Moderno derecho internacional y seguridad colectiva», Zavallia, Buenos Aires, 1995, pág. 71, nota 54. Wright afirmaba en aquella época que el derecho internacional pretendía contener la fuerza por medio del derecho, pero que había sido incapaz de hacerlo en varias ocasiones, permitiendo que actos de depredación adquirieran validez legal si luego eran reconocidos por otros Estados: el reconocimiento era la mágica fórmula que convertía violencia en legalidad, robo en título y fuerza en derecho. Wright reconocía que el derecho internacional de ese momento no estaba completamente desarrollado y que, generalmente, los sistemas legales maduran luego de haber atravesado cuatro etapas: en la primera, la fuerza es el derecho y el agresor se arroga a sí mismo título legal; en la segunda, la fuerza, para devenir derecho requiere el reconocimiento expreso o tácito de otros miembros de la comunidad internacional; en la tercera, la comunidad niega el reconocimiento de las ventajas obtenidas por medio de la fuerza cuando la violencia es ejercida por el fuerte contra el débil; en la cuarta etapa, la comunidad realiza efectivos esfuerzos para evitar la violencia y restaurar las pérdidas a las víctimas. Por lo tanto, para Wright, si la “doctrina Stimson” obtenía aceptación general, representaría que el mundo había avanzado hacia la tercera etapa, aún cuando todos los miembros no hubieran alcanzado la cuarta etapa imaginada por el Pacto de la Sociedad de las Naciones. Wright, Quincy: “The Stimson Note of January 7, 1932”, *AJIL*, Vol. 26, Num. 2, 1932, pág. 344 y 345.

<sup>55</sup> Sobre la guerra entre Bolivia y Paraguay, véase: “Delivered to the Representatives of Bolivia and Paraguay on October 10, 1938, by the Plenipotentiary Delegates Representing the Presidents of the Republic of Argentina, Brazil, Chile, the United States of America, Peru and Uruguay”, *AJIL*, Vol. 33, Num. 1, 1939; Hyde, Charles: “Looking Towards the Arbitration of the Dispute over the Chaco Boreal”, *AJIL*, Vol. 28, Num. 4, 1934.

<sup>56</sup> Woolsey, J. H.: “The Chaco Dispute”, *AJIL*, Vol. 26, Num. 4, 1932; Woolsey, J. H.: “The Chaco Dispute”, *AJIL*, Vol. 28, Num. 4, 1934; Woolsey, J. H.: “The Chaco Dispute”, *AJIL*, Vol. 33, Num. 1, 1939.

<sup>57</sup> El tratado Quijarro-Decoud de 1879, el tratado Tamayo-Hicual de 1887 y el tratado Benítez-Ichazo de 1894. Escudé & Cisneros: “Historia General...”. Capítulo 47, «Las relaciones con los países vecinos (1930-1943)”.

<sup>58</sup> Escudé & Cisneros, “op.cit.”.



Uruguay. El 12 de junio de 1935 se firmaron dos protocolos que decretaban el cese de hostilidades y la resolución del diferendo por acuerdo entre las partes a través de una Conferencia de Paz<sup>59</sup>. El 21 de julio de 1938 se firmó en nuestro país el tratado de paz que puso fin al conflicto; por el mismo, Paraguay obtuvo la mayoría del Chaco Boreal aunque Bolivia retuvo los campos petrolíferos ya en explotación.

El 3 de agosto de 1932, 19 países americanos enviaron una nota a los gobiernos de Bolivia y Paraguay informando que no reconocerían ningún acuerdo territorial de la controversia que hubiera sido obtenido por medio de la fuerza<sup>60</sup>. Esta nota ha sido considerada como una expresión de la doctrina Stimson<sup>61</sup>, que al año siguiente se vería reflejada en el tratado Saavedra-Lamas.

El Tratado Saavedra-Lamas (10 de octubre de 1933), auspiciado por la Argentina y firmado por 30 países americanos y europeos, condenó las guerras de agresión y reconoció el valor de la doctrina Stimson<sup>62</sup> al estipular que los Estados parte expresaban su voluntad de no reconocer ningún acuerdo territorial que no hubiera sido concluido por medios pacíficos, ni la ocupación ni la adquisición de territorios por medio de la fuerza<sup>63</sup>.

Entre los numerosos instrumentos producidos por las conferencias interamericanas, uno de gran importancia es la "Convención sobre derechos y deberes de los Estados", adoptada el 26 de diciembre de 1933 en Montevideo. Los Estados americanos recordaron que ningún Estado tenía el derecho de intervenir en los asuntos internos o externos de otro, que el territorio de los Estados era inviolable y que no podía ser objeto de ocupación militar ni de otra medida que implicara el uso de la fuerza impuesta directa o indirectamente por otro Estado<sup>64</sup>. En 1936, reunidos en Buenos Aires, los Estados americanos declararon que reconocían como principios rectores de sus relaciones: a) el no reconocimiento del territorio obtenido por medio de la conquista o la

---

<sup>59</sup> Escudé & Cisneros: "Historia General...", Capítulo 47: "Las relaciones con los países vecinos: La Guerra del Chaco (1933-1935): los esfuerzos diplomáticos por detenerla".

<sup>60</sup> "Las naciones americanas declaran asimismo que no reconocerán ningún arreglo territorial de esta controversia que no haya sido obtenido por medios pacíficos ni la validez de adquisiciones territoriales que puedan ser obtenidas a través de la ocupación o conquista por la fuerza de las armas." Citado en Yokota, Kisaburo: "The Recent Development of the Stimson Doctrine", *Pacific Affairs*, Vol. 8, Num. 2, 1935, pág. 135.

<sup>61</sup> Yokota, Kisaburo: "Op. cit.", pág. 135.

<sup>62</sup> Jessup, Philip: "The Argentine Anti War Pact", *AJIL*, Vol. 28, Num. 3, 1934, pág. 540; "The Saavedra Lamas Anti-War Draft Treaty", *AJIL*, Vol. 27, Num. 1, 1933.

<sup>63</sup> "ARTICULO II. Declaran que entre las Altas Partes Contratantes las cuestiones territoriales no deben resolverse por la violencia, y que no reconocerán arreglo territorial alguno que no sea obtenido por medios pacíficos, ni la validez de la ocupación o adquisición de territorios que sea lograda por la fuerza de las armas." Tratado Antibélico de No Agresión y de Conciliación (Pacto Saavedra Lamas), 10 de octubre de 1933. También en su Preámbulo se afirmó que las adquisiciones territoriales que se hubieran obtenido por medio de la conquista armada eran inválidas: "Con el propósito de condenar las guerras de agresión y las adquisiciones territoriales que sean obtenidas mediante la conquista por la fuerza de las armas, haciéndolas imposibles y sancionando su invalidez por las disposiciones positivas de este Tratado, para sustituirlas por soluciones pacíficas fundadas en elevados conceptos de justicia y de equidad." Tratado Antibélico de No Agresión y de Conciliación (Pacto Saavedra Lamas), 10 de octubre de 1933. OEA: "Tratados y Convenciones Interamericanos de Paz", Doc: OEA/Ser.X/2.

<sup>64</sup> Para un análisis de esta Convención véase Scott, James Brown: « The Seventh Conference of American States », *AJIL*, Vol. 28, Num. 2, 1934, pág. 226 y ss..

---

fuerza; b) la condena a la intervención en los asuntos internos y externos de otro Estado; c) la ilegalidad del uso de la fuerza para el cobro de deudas contractuales<sup>65</sup>.

El 22 de diciembre de 1938, la Octava Conferencia Internacional Americana aprobó una declaración por la que reiteraba,

*“como principio fundamental del Derecho Público de América, que no tendrán validez ni producirán efectos jurídicos la ocupación ni la adquisición de territorios ni ninguna otra modificación o arreglo territorial o de fronteras mediante la conquista por la fuerza o que no sean obtenidas por medios pacíficos. El compromiso del no reconocimiento de las situaciones derivadas de los hechos antes mencionados constituye un deber que no puede ser eludido unilateral ni colectivamente<sup>66</sup>.”*

En 1940, durante la Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores en La Habana, se declaró que todo ataque de un Estado no americano contra la integridad territorial, la soberanía o la independencia política de un Estado americano sería considerada como una agresión contra todos. Si la agresión se hubiera producido o existían razones suficientes para creer que un Estado no americano estaba preparando un acto de agresión, las partes se reunirán en consulta para decidir las medidas aconsejables a tomar.

Todos los instrumentos internacionales citados *ut supra* pretendieron establecer una serie de limitaciones al uso de la fuerza por parte de los Estados. Sin embargo, en particular el Pacto de la Sociedad de las Naciones y el Pacto de París fueron incapaces de evitar la invasión de Manchuria por Japón, ni la anexión de Etiopía por Italia ni de detener la agresión militar que condujo a la Segunda Guerra Mundial. El advenimiento de este conflicto bélico aumentó el descrédito de la Sociedad de las Naciones y llevó a que, luego de su finalización, fuera oficialmente disuelta el 18 de abril de 1946, fecha en la que sólo 43

---

<sup>65</sup> “Declaration of Principles of Inter-American Solidarity and Cooperation”, Buenos Aires, December 21, 1936. Se reconoció así el valor de la “Doctrina Calvo”, elaborada en 1902 en ocasión del bombardeo y desembarco de tropas de Gran Bretaña y Alemania en las ciudades venezolanas de Puerto Cabello y San Carlos con el objetivo de exigir el cobro de indemnizaciones y deudas públicas. En aquella oportunidad, el por entonces Ministro de Relaciones Exteriores argentino, Dr. Luis María Drago, comunicó al gobierno de los Estados Unidos su oposición a las exigencias de las potencias europeas de reclamar mediante el uso de la fuerza el cobro de las deudas públicas a las repúblicas latinoamericanas: “El principio que quisiera ver reconocido es que la deuda pública no puede dar lugar a la intervención armada, ni menos a la ocupación material del suelo de las naciones americanas por una potencia europea. El cobro militar de los empréstitos supone la ocupación territorial para hacerlo efectivo, y la ocupación territorial significa la supresión o subordinación de los gobiernos locales en los países a que se extienda”. Citado en Galindo Cueto, Javier: “Aspectos de la Doctrina Drago”, La Paz: ed. del autor, 17 de julio de 1997. Esta nota contribuyó decididamente a la formulación y aplicación del principio de no intervención. Tokatlián, Juan: “¿Recuerdan la Doctrina Drago?”, Clarín, 12 de noviembre de 2002. Para un análisis de la cuestión, véase: Drago, Luis M.: “State Loans in their Relation to International Policy”, AJIL, Vol. 1, Num. 3, 1907, pp. 692-726; Hershey, Amos: “The Calvo and Drago Doctrines”, AJIL, Vol. 1, Num. 1, 1907, pág. 28 y ss.; Conil Paz, Alberto: “Historia de la Doctrina Drago”, Biblioteca de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales y Abeledo-Perrot, Serie II, Obras, Número 15, Buenos Aires, 1975; Muñiz, Carlos Manuel: “La doctrina Drago”, Academia Nacional de Derecho, 2003; Segal & Pinto, Rubén & Mónica: “Inviabilidad del cobro compulsivo de deudas de estado a estado y la moral económica internacional”, La Ley, Buenos Aires, 1984 - C, pág. 1228; Fabela, Isidro: “Intervención”, Universidad Autónoma de México, México, 1991, pág. 160 y ss.; Del Bosco, Guillermo: “La Intervención Aliada en Venezuela y la Doctrina Drago”, Instituto del Servicio Exterior de la Nación, Documentos de Trabajo, Núm. 38, Abril de 2003.

<sup>66</sup> Citado en Sansón Terán, José: “Interamericanismo en marcha: de Bolívar y Monroe al Rooseveltianismo”, Cambridge University Press, 1949.

---

Estados seguían siendo miembros, y reemplazada por la Organización de las Naciones Unidas.