

## **EN EL CENTENARIO DE 1919 (LAS CONSECUENCIAS POLÍTICAS DE LA PAZ)**

Por el Académico de Número  
Excmo. Sr. D. Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón\*

El centenario de la paz de 1919 que puso fin a la Primera Guerra Mundial, la llamada Gran Guerra, es una celebración ambigua. Por una parte se celebró una paz y aún hoy se conmemora como fiesta la fecha del Armisticio que puso fin a la primera gran carnicería de la historia. Pero lo cierto es que la mayor parte de las conmemoraciones que del fin de la Gran Guerra se han hecho y aún se siguen haciendo rezuman nostalgia por la situación anterior al conflicto. Lo que Stephan Zweig en un bello libro denominó *Tiempos de ayer*.

Ciertamente en los primeros quince años del siglo xx ocurrieron una serie de cambios transcendentales, primero y principal por la irrupción de las masas en la vida política, la que años después Ortega calificaría de rebelión. Pero también y en paralelo en las ideas, tanto en la física como en la filosofía, en el arte, y, como no, en la política. Cambios no súbitos sino cuajados a lo largo de cerca de dos milenios y que van desde Aristóteles a Husserl, de Ptolomeo a Einstein, del prerrománico al romanticismo y al cubismo y lo mucho que media entre tales términos. Pero esos cambios se habían desarrollado bajo lo que Weber denominó “estrato protector” de unas instituciones que, desde nuestra perspectiva histórica, llamamos Antiguo Régimen y lo cierto es que 1919 supuso el entierro definitivo del mismo.

En 1793 un distinguido convencional francés afirmó: *Nuestro proyecto no se realizará pero con él lanzamos una semilla cuyo fruto no tardará dos siglos en*

---

\* Sesión del día 17 de diciembre de 2019.

*florecer*, y así fue. La obra de Arno Mayer. *La perduración del Antiguo Régimen* analizó detenidamente el cambio de paradigma que da cumplimiento a aquella profecía y su acierto es tan grande que los inmensos errores propios de sus análisis marxistas, no han sido suficientes para desautorizarlos.

Ciertamente 1919 es una fecha icónica que integra para la memoria histórica otras fechas anteriores y posteriores. En efecto, el Tratado de Versalles, entre la Alemania vencida y las victoriosas potencias aliadas y asociadas se celebró en 1919, pero el significado pleno del mismo resulta de integrar su memoria con el Tratado de Brest Litovsk en 1918 de Alemania con la recién nacida Unión Soviética, del Trianón en 1920, entre las mismas potencias aliadas con Hungría. Y en lo que al Oriente Medio respecta con el de Sevres de 1920 y con el de Laussanne de 1923. La disolución del Imperio Otómano y el nacimiento de la moderna Turquía es el resultado de un proceso que comienza con la independencia griega en 1929 y no termina hasta el citado Tratado de Laussanne de 1923, pasando por los que pusieron fin a las Guerras Balcánicas, primero, y a la Guerra Italo-turca de 1911 después. Más aún, la paz de 1919 pretendió alumbrar un nuevo orden internacional cuyo instrumento más importante era allende el propio Tratado de Versalles, el Pacto de la Sociedad de Naciones celebrado al año siguiente, 1920.

El nuevo paradigma es eminentemente racionalizador y se proyecta en varias direcciones a partir de una raíz común. A saber la democratización de la vida política. Esto es, la legitimación racional de la comunidad en el sentido weberiano del término, no por la tradición de una historia de suyo favorable al *statu quo*, la legitimidad triunfante en Viena un siglo antes, sino por el dogma de la soberanía nacional.

Sin duda el sistema de 1815 había evolucionado a lo largo del siglo XIX mediante las revoluciones doctrinarias de 1830 y 1848 y las guerras siempre limitadas de la década de 1860 y hasta 1870. Pero en todo caso se trató de alteraciones importantes pero que, como el propio Ortega decía parafraseando a Mirabeau, habían siempre obviado la “subitaneidad del tránsito”. El cambio de paradigma en 1919 fue “súbito” y la subitaneamente impidió la debida elaboración del mismo en la conciencia colectiva.

Tal cambio da lugar en el orden interno de los Estados a la radicalización del principio democrático que llevó a lo que el docto comparatista franco-ruso, miembro correspondiente de esta Real Academia, Boris Mirkine Guetzevich, denominó *Nuevas tendencias del derecho constitucional*. Tal fue el título de su libro de tremenda influencia en Europa y especialmente entre los constituyentes españoles de 1931.

La primera de dichas tendencias fue el republicanismo y la debilitación cuando no desaparición de la jefatura del Estado parlamentaria. De lo primero

dan muestra las primeras constituciones de Austria, Polonia, Lituania y Checoslovaquia. De lo segundo las de las dos Repúblicas Bálticas, Estonia y Letonia. Desaparecieron así instituciones seculares arraigadas en la conciencia colectiva que habían funcionado como estratos protectores de un orden político, sin duda no plenamente democrático pero sí un tanto liberal como años después mostraría elocuentemente Röpkke. La supresión de dichos estratos protectores dejó inermes los nuevos órdenes constitucionales ante la explosión de fuerzas populistas de extremada radicalidad y violencia. El caso de la Alemania de Weimar, la república sin republicanos, es bien conocido y la experiencia fue tenida en cuenta por los Estados Unidos a la hora de dictar la paz al Japón vencido tras la Segunda Guerra Mundial e imponerle una constitución democrática pero respetuosa con la institución imperial.

Las nuevas constituciones, provisionales unas, definitivas otras, fueron en este extremo radicalmente anacrónicas. Recientemente el profesor Esteve Prado, en un libro que confío que pueda ser pronto presentado en esta Academia, ha expuesto las líneas generales de *El pensamiento antiparlamentario y los orígenes del Derecho público* en Europa, mostrando como el parlamentarismo, no ya dual sino monista con exclusión o al menos debilitación de las funciones del Jefe de Estado había entrado en crisis en Francia a partir de las críticas formuladas por Duguit en 1903 y recogidas después en la doctrina alemana por Redslob cuyo primer fruto fue el fortalecimiento de la presidencia del Reich en el texto de Weimar de 1919. Sin embargo, las constituciones antes citadas, con excepción de la finesa, radicalizaron la preminencia parlamentaria algo que a la larga provocaría la reacción antiparlamentaria desde fines de los años 20 a través de la década de los 30, que yo mismo expuse el pasado curso ante esta Academia.

Y en el orden internacional la democratización llevó a la afirmación del principio de las nacionalidades. El Presidente de los Estados Unidos, Wilson, no lo formuló expresamente en sus famosos Catorce Puntos pero tácitamente los incoó bajo el lema del autogobierno y en la Conferencia de París presionó para su aceptación. Ello supuso la disolución de la monarquía de los Ausburgo y la creación de Yugoslavia y Checoslovaquia, la resurrección de Polonia y el fortalecimiento de Rumanía. A cada nación corresponde un Estado, había dicho Mancini, y Wilson, que sin duda nunca lo había leído, lo creyó con la ayuda de un ilustre exiliado checo, Masaryk. Curiosamente otro tanto dijo Lenin en su Informe sobre la Paz en el Segundo Congreso de los Soviets celebrado en 1917.

La consecuencia internacional de ello fue el fortalecimiento relativo de la Alemania vencida y resentida que queda en el centro de Europa como gran potencia geográfica, demográfica y aún económica, una vez que desaparecen sus contrapesos al este y al oeste. En efecto, Rusia reconvertida en Unión Soviética quedó ensimismada en su revolución y guerra civil, de la que no resurgirá hasta años después, en el Tratado de Rapallo, sin perjuicio de que la sombra de la nueva potencia revolucionaria se proyectó sobre el resto de Europa y

cuyo mejor ejemplo fue la República de los Consejos proclamada a partir de 1918 en la propia Alemania. Si en 1848 Marx podía iniciar su famosos *Manifiesto* señalando que un fantasma, el comunismo, aterrorizaba a Europa, ello fue aún más cierto en la década de 1920 y las formaciones reactivas ante tal amenaza real o supuesta fueron evidentes en Hungría primero, en Alemania después, y en España al fin, por citar solo los casos más importantes.

Al sudeste del Reich, Austria-Hungría desapareció disuelta en una multitud de Estados de talla media e incluso pequeña. Italia, formalmente vencedora, quedó descontenta porque se encontró marginada injustamente de la paz y entró en un proceso de inestabilidad de la que surgirá el fascismo mussoliniano.

Al oeste, Francia, traumatizada por el largo esfuerzo que le había llevado a la victoria, no dejó de temer la revancha alemana y este sentimiento sería fatal a la hora de negociar la reparaciones de guerra, no solo económicas sino territoriales, exigidas a Alemania y que por reacción creó en Francia una nefasta estrategia de seguridad meramente defensiva simbolizada en la Línea Maginot que había de mostrarse inútil.

Más allá de los mares el Imperio Británico siguió en pie, pero su expansión a costa de las colonias alemanas y, sobre todo, en el Oriente Medio llevó como ha señalado el historiador Paul Kennedy, al peligroso mal de la hiperextensión y los Dominios que habían colaborado lealmente con el Reino Unido durante la contienda, como harían también en la Segunda Guerra Mundial, cobraron un mayor protagonismo internacional que culminará en el Estatuto de Westminster de 1931 donde se inicia la conversión del Imperio en Comunidad de Naciones.

Por último, los Estados Unidos, cuyo esfuerzo bélico fue siempre escaso, adquirieron un desproporcionado protagonismo político potenciado por su situación de acreedor económico, pero dejaron de garantizar los resultados de la paz que en gran parte había impuesto a los países europeos.

Pero además esta Alemania aislada y que se consideraba vejada desarrolló un mayor grado de integración política que se traslucía en un mayor desasosiego internacional. En efecto, las que en su día se llamaron “Ideas de 1914” había supuesto para empezar una rotunda afirmación de la superioridad de la *Kultur* germánica sobre la *Zivilisation* occidental. Werner Sombart la categorizó respectivamente en “moral de héroes” propia de los alemanes y “moral de comerciantes” propia de los anglosajones. A ello correspondía un afán expansionista primero a todos los países de habla alemana y después la siempre para los alemanes tentadora idea del *drach nach Osten*. Por ello la paz de 1919 que frustró tales ilusiones e incluso redujo en Alsacia-Lorena, en Schleswig-Holstein y en la Polonia occidental, el territorio del Imperio, las hizo aún más reivindicativas.

Por otra parte, la mayor integración que provocan los conflictos exteriores y especialmente las contiendas, incorporó al sentir del pueblo alemán minorías hasta entonces marginadas: los judíos en muchos casos, los católicos y especialmente los socialistas. En cuanto a estos últimos el proceso se había iniciado en el Congreso Unificador de Gotta y más aún en el de Efurt de 1891, una vez que triunfa la corriente revisionista encabezada por Plage en lo intelectual y Bernstein en lo político, que llevó a los diputados socialistas en el Reichstag a votar los créditos de guerra porque “el hijo más pobre de Alemania era también el más fiel”. Simultáneamente la crema de los intelectuales alemanes con la significativa excepción de Einstein pero encabezados por el teólogo Harnak, el filólogo Willamovitz, y el físico Max Planck, que pronto sería Premio Noble, como otros diez firmantes del manifiesto de los noventa y tres, señalaron que la vida de un soldado alemán valía más que cualquier biblioteca que hubiera que incendiar.

Y el mismo proceso de integración se da en la práctica relación entre el Imperio y los Estados miembros, que con la derrota pierden gran parte de su identidad al abdicar las respectivas dinastías reinantes. La polémica entre los defensores de los Estados y los favorables al Reich de la que levantó acta Otto Mayer en su obra de 1903 oponiendo el federalismo monárquico al Estado federal republicano, lo decidió en favor de este último el curso y la conclusión de la guerra y así lo reconoció el propio Mayer a la luz de la Constitución de Weimar que convirtió los antiguos Estados federados en países (länder).

Las consecuencias de todo ello son distintas pero coincidentes en el ámbito internacional y en el interno de los diferentes estados europeos.

En cuanto al primero, se sustituye el principio de equilibrio vigente desde Viena en 1815 e incluso desde Westfalia, por el ideal de la seguridad colectiva. El primero se basaba en el conocimiento, estima y valoración de la realidad, es decir, del poder efectivo de los diferentes Estados, hasta el punto de que cuando este poder se modificaba se modificaban también los equilibrios resultantes. Así España deja de contar como gran potencia europea a partir de la Guerra de la Independencia en 1808 y cuando surge un nuevo Estado como es el caso de Bélgica en 1830 el nuevo equilibrio se garantiza por las grandes potencias. Por el contrario la seguridad colectiva no se fundamenta en una realidad sino que desea configurarla a partir de lo que no existe pero cuya carencia crea un deseo, una apetencia que la angustia convierte en pasión.

En 1815 las potencias victoriosas sobre el Imperio Napoleónico se esforzaron en reconocer a la vencida Francia en su condición de gran potencia europea, y, a la vez, equilibrarla al este con una poderosa Prusia renana. El resultado de todo ello fue integrar la enemiga de ayer en el concierto europeo y evitar en Francia el espíritu de revancha. En Versalles se siguió el camino inverso: se vejó a Alemania y se trató de aislarla pero no se la debilitó y se la rodeó de Estados medianos incapaces de contenerla y que suscitaban sus apetencias de irrendentismo.

El periodo que va desde 1919 a 1939, esto es, los que corren entre ambas guerras mundiales que el historiador Carr calificó, en el título de un libro famoso, de “veinte años de crisis”, puede dividirse en dos periodos: uno, desde 1919 a 1929, en que se trata de construir la ansiada seguridad colectiva a la sombra de un bienestar económico y una actitud conciliadora en cuanto a las reparaciones de guerra se refiere. Y otro desde 1929 a 1939, en que al hilo de la crisis económica de este último año se derrumban los intentos ideados en el periodo anterior.

El primero se orientó por las cláusulas un tanto ambiguas del Pacto de la Sociedad de Naciones en cuanto a la tipología de las amenazas de la paz y las sanciones que ello podía comportar. Su insuficiencia dio lugar a remedios de ocasión como el Tratado de Locarno de 1925 o el Frente de Stresa de 1935 y fundamentalmente el Pacto de Renuncia a la Guerra Briand-Kellog de 1928. El primero sirvió en realidad para facilitar la pasividad francesa cuando la Alemania de Hitler, violando de plano el Tratado de Versalles, ocupó militarmente en 1934 la Renania. El segundo se derrumbó apenas nacido ante la incompatibilidad de una alianza anglo-italo-francesa sobre la Europa danubiana con la hostilidad de Francia e Inglaterra a la expansión italiana en Etiopía.

El tercero, el Pacto Briand-Kellog es especialmente ilustrativo de la fragilidad de la situación. Un pacto firmado entre los ministros de Asuntos Exteriores de Francia y los Estados Unidos al que se unen en el primer momento quince Estados y después hasta sesenta y tres y que la Unión Soviética extendió antes de su entrada en vigor en virtud del Protocolo Litminov y en el que figuraron Alemania, Italia, Japón y la propia Unión Soviética, todos los cuales iban a llevar a cabo pocos años después una política de permanente agresión.

El pacto Briand-Kellog consagró lo que mi viejo maestro don Antonio de Luna llamaba la concepción soterológica del derecho, es decir, la creencia de que bastan las fórmulas jurídicas para garantizar la paz como si los tipos penales bastase para excluir la delincuencia. Tal fue el llamado “Espíritu de Ginebra” paralelo al de en Alemania denominado “Espíritu de Weimar”, sustituido a partir de la Segunda Guerra Mundial por el “Espíritu de Yalta” propio de la Guerra Fría que, pese a su déficit ético indudable, garantizó un equilibrio pacífico prácticamente hasta hoy.

Esta concepción procedimental del derecho se debe a lo que Hans Morgenthau, el mejor exponente de la Teoría realista de las relaciones internacionales, denominó el rechazo de la política en las relaciones internacionales. Tal como lo expusieron Morgenthau y sus seguidores, el liberalismo acuñado a lo largo del siglo XVIII como base del constitucionalismo moderno se proyectó merced a las tesis de Grocio y parcialmente de Kant, a escala internacional durante el siglo XIX, hasta institucionalizarse en las Conferencias de

La Haya y culminar en el Pacto de la Sociedad de Naciones. Si el derecho ordenaba pacíficamente las relaciones de los individuos así podía y debía hacerlo entre las naciones. La política de poder y las habilidades diplomáticas estaban fuera de lugar.

El propio Hans Morgenthau, exiliado en España en 1934 como tantos otros intelectuales de raza judía, así lo explica en su contribución al homenaje tributado al numerario de esta Academia Rafael Altamira analizando el verdadero y falso positivismo. El primero, como dijera Leon Dugui, atiende a los hechos y los hechos no son solo la literalidad de las normas sino como había de decir otro acreditado positivista, Jellinek, “lo que hay detrás de las normas lo que las posibilita y las condiciona”: la competencia por el poder. Lo que Raymond Aron en una de sus grandes obras denominaría *paz y guerra entre las naciones*. Se trata de lo que la profesora barcelonesa Esther Barbé en la senda de Brecher Hocking y Duroselle con un lenguaje más formalizado ha denominado dos interacciones básicas en la dinámica en la sistema internacional, esto es entre sus grandes protagonistas, los Estados. La guerra, llámese como se llame, es la utilización de la violencia física como expresión radical del conflicto y la cooperación como expresión radical de la paz.

Como el conflicto es potencialmente siempre posible cuando los estados tienen intereses diferentes o pretenden valores distintos y encarnan identidades propias infungibles, la política que se ocupa de su gestión sea para llevar adelante el conflicto o evitarlo en pro de la cooperación es un ingrediente insoslayable en un pluriverso como es la sociedad internacional no integrada en una comunidad.

Y esta concepción procedimental del derecho se proyecta también en el orden interno y surge como una de las nuevas tendencias del derecho constitucional que el citado Mirkine Guetzevich, en un curso profesado en la Academia de Derecho Internacional de La Haya, denominó “derecho constitucional de la paz”, cuya última manifestación fue la Constitución española de 1931 al constitucionalizar la renuncia a la guerra como instrumento de política nacional en su artículo 6, y el Pacto de la Sociedad de Naciones en sus artículos 77 y 78. El 1 de septiembre de 1939 la sangrienta realidad se impuso a la apariencia.

Todo esto es agua pasada como es propio de los centenarios pero de ello cabe obtener enseñanzas. ¿Cuál podría ser el balance al menos provisional de lo que parafraseando a Keynes he denominado consecuencias políticas de la paz? A mi juicio un predominio de las teorías sobre los hechos, o como dijera el historiador y analista de las relaciones internacionales, Carr, de la utopía sobre las realidades. El idealismo protoliberal de los Estados Unidos contribuyó decisivamente a ello y la pasión francesa desde Clemenceau a Briand y Laval pretendió darles carne. En realidad solo les dio sangre.

A la altura de nuestro tiempo al conmemorar un aniversario tan ambiguo podríamos también repensar si los problemas de nuestra época, tanto los europeos como los nacionales, no proceden en gran parte de perseguir unas utopías políticamente correctas olvidando una realidad que por poco risueña que sea no deja de tener la fuerza normativa de los hechos.