

que debe ejecutarse mediante el concurso de las fuerzas intelectuales de todos los países civilizados.

Es preciso comprender bien que para llegar á determinar los principios del equilibrio y regular el ejercicio de los derechos y de la libertad en el Estado moderno, fué menester corregir muchas opiniones erróneas, destruir muchos prejuicios, recorrer diversos ciclos. Preponderancia de la clase sacerdotal; privilegios de clases; autocracia de los monarcas; preeminencia de la política dinástica; soberanía del pueblo; soberanía parlamentaria.

Y lo mismo ocurrirá para conseguir el arduo, complejo y difícil término de la organización jurídica de la Sociedad internacional. No se podrá llegar más que recorriendo otros diversos ciclos. Esto será tarea de la ciencia, y obra del tiempo y la civilización.

Los sabios de los pasados siglos han caminado sin dilación y han combatido con perseverancia unidos bajo el lema *Igualdad y Libertad*. Y sus esfuerzos nos han procurado el gran beneficio de la organización de la comunidad política. A nosotros incumbe tomar el buen camino y combatir unidos bajo el lema: *Humanidad, Fraternidad, Cosmopolitismo*, á fin de dar á nuestros sucesores la organización racional de la Sociedad internacional.

CAPÍTULO III

De la proclamación del Derecho internacional y de su tutela jurídica.

15. De qué modo debe ser promulgada la ley común.—16. El Congreso: su autoridad.—17. Forma de su constitución.—18. La Confederación de los Estados como medio para mantener el orden en la Sociedad internacional.—19. La codificación del Derecho internacional.—20. Modo de dar plena eficacia á la jurisdicción internacional.—21. La Conferencia.—22. La jurisdicción arbitral.—23. Modo de dar á ésta plena eficacia.—24. La acción diplomática, los buenos oficios, la mediación.—25. Eficacia de la discusión pública.—26. Medios coercitivos fuera de la guerra.—27. Conclusiones.

15. Una de las grandes dificultades que se deben superar para ponerse á la cabeza del progreso, cuya realización debe proponerse la ciencia, está en encontrar un modo de proclamar las reglas que deben constituir el derecho común, darlas la forma de ley obligatoria, y asegurarlas, además, el respeto por parte de todos.

Y esta dificultad es tanto más grave y compleja, cuanto no se puede admitir que haya un Estado que tenga, frente á los demás, una autoridad superior, que le permita dictar la ley común. Por otra parte, una autoridad de tal clase no puede conferirse á las grandes Potencias para con los Estados secundarios.

A partir del Congreso de Aquisgrán de 1818, las cinco grandes Potencias de Europa se imaginaron tener el derecho de constituirse en Consejo permanente para regular de acuerdo los negocios europeos y ejercer una verdadera preponderancia respecto á los Estados de menos importancia. Solamente el desarrollo de ideas jurídicas más exactas y el progreso de la civilización quitaron toda fuerza al Consejo que habían formado con el nombre de *Pentarquía*. El principio de la igualdad jurídica de los Estados impide que pueda atribuirse á los unos el derecho de dictar la ley á los otros.

Importa no olvidar que la ley común de la Sociedad internacional debe proponerse declarar y garantizar los derechos de todos y regir todas las relaciones, todos los intereses de los que de tal So-

ciudad forman parte. Esta ley no debe proclamarse únicamente en interés de los Estados y de los Gobiernos; debe proclamarse también como salvaguardia de los derechos de los pueblos, de los derechos de las nacionalidades, de los derechos de las colectividades, pues éstas deben, en sus relaciones entre sí y con el Estado, ser regidas por la ley común, á fin de mantener la regla del equilibrio de todas las actividades y fijar la regla de proporción entre lo que cada uno puede hacer y lo que no tiene el derecho de hacer.

Ahora, dado que la ley de la Sociedad internacional debe proclamarse en interés de todos los que de ella forman parte, es claro que el derecho de fijar esa ley común no puede constituir el privilegio de éste ó de aquél. Conviene, además, advertir, que así como todas las cosas humanas están sujetas á la ley de la evolución, así habrá estado sujeta á ella la ley de las relaciones internacionales en varias épocas. Por eso es preciso que las leyes que deben regir al presente las relaciones jurídicas en la Sociedad internacional, no retarden los progresos futuros, y que se tenga en cuenta la evolución que deben sufrir. Tales leyes no pueden ser ni inmutables ni permanentes. Preciso es, sin embargo, determinar las leyes más aptas para regir en cada época la Sociedad internacional. Entendiéndolo así, será preciso tener en cuenta las condiciones históricas, que son el resultado de la actividad intelectual, de la cultura, y del progreso de la civilización.

Esta es, en conclusión, la regla general de toda rama del Derecho humano. El hombre no puede hallar ni dictar reglas absolutas, inmutables y permanentes. Ciertamente no debe olvidar que las leyes que deben gobernar toda clase de relaciones, deben basarse en los principios de la justicia natural; pero, así como debe tener en cuenta siempre las exigencias históricas, así debe siempre proponerse hallar las reglas jurídicas que, teniendo en cuenta las circunstancias del momento, sean más convenientes.

De todo esto resulta que la ley común de la Sociedad internacional debe formularse y declararse obligatoriamente por aquellos que se hallan asociados de hecho, y que están interesados en darse una ley á fin de establecer el orden de su coexistencia. Y también resulta que, puesto que tal ley debe seguir la evolución, no sería de ninguna utilidad constituir un Poder legislativo permanente.

16. En este estado de cosas, el mejor partido, á mi parecer, sería el de formar una Asamblea legislativa, mediante represen-

tantes de todos aquellos que en la Sociedad internacional se hallan de hecho en relaciones entre sí, y que se proponen organizarse en unión jurídica y darse una ley común. La Asamblea, así constituida, sería el Congreso. Debería componerse de representantes de todos los Estados que se propongan constituirse en unión, y de miembros elegidos directamente de la población de tales Estados.

El Congreso, á mi modo de ver, no debería ser una institución permanente. Debería convocarse y constituirse siempre que el desarrollo de las exigencias históricas en la Sociedad internacional reclamase la declaración de nuevas reglas ó la modificación de las reglas existentes. Sólo debería durar hasta el cumplimiento de los trabajos que hubieran motivado su reunión. Acabados tales trabajos, se disolvería. No debería ejercer de nuevo sus funciones más que en caso de una nueva reunión y de una nueva constitución de éstos, motivada por nuevas exigencias.

Explicaré mi idea.

Reputo indispensable que la Asamblea comprenda, no sólo á los representantes de los Estados, sino también á los representantes del pueblo. Como he demostrado, el pueblo tiene sus derechos internacionales, que pueden ser distintos de los derechos internacionales correspondientes al Estado.

He dicho que me parece indispensable no admitir la permanencia de los poderes de la Asamblea encargada de proclamar las leyes de la Sociedad internacional. Toda especie de ley humana debe seguir el movimiento progresivo de la evolución; y esta exigencia y cualquier forma de autoridad permanente son incompatibles.

17. ¿Cómo debe constituirse el Congreso?

En lo concerniente á los representantes de los Estados, admito que sean designados por el Soberano de cada uno, en número de dos, por ejemplo, sin hacer diferencia alguna entre los grandes Estados y los Estados pequeños. Esto me parece indispensable para dar á la Asamblea su verdadero carácter. Si se autorizase á las grandes Potencias para tener un número mayor de representantes, ó si sus representantes dispusiesen de mayor número de votos, se constituiría así la hegemonía de las grandes Potencias, y se admitiría indirectamente que una superioridad de fuerza pueda ser el fundamento de una pretendida superioridad jurídica.

La verdadera organización jurídica de la Sociedad internacional no podrá efectuarse más que á condición de que todos los Es-

tados, cuando se trate de formar la ley común, estén en condiciones de igualdad jurídica. La ley común no vela ni por los intereses de uno ni por los intereses del otro; vela por los intereses generales de toda la Sociedad. Debe, pues, admitirse que todos los Estados que quieran organizar su unión, están igualmente interesados, en cuanto Estados, en formular la ley común de sus relaciones.

Los representantes del pueblo en el Congreso deberían ser elegidos por el pueblo mismo, mediante un sistema de elección especial, fijado por la ley de cada país y diferente del que estuviese establecido para las elecciones políticas. Me parece que la ley electoral para la elección de los representantes del pueblo en el Congreso debe apoyarse en el principio, voto restringido y limitado. Trátase, en efecto, de lograr una elección acertada, para lo que me parece conveniente que el electorado se limite á las clases instruidas.

Creo supérfluo entrar ahora en detalles; lo que quiero poner de relieve es que me parece necesario regular con una ley especial la elección para la representación popular en el Congreso. No puedo admitir que los representantes sean designados por el Parlamento, puesto que en los Gobiernos parlamentarios la mayoría representa la política actual del Gobierno, y por eso los miembros del Congreso elegidos de la mayoría no servirían más que para reforzar la política dominante.

La Asamblea ó Congreso, según yo lo entiendo, no debería constituirse como una Asamblea permanente. No debería transformarse en una institución inmovilizada por la fuerza de la tradición. Debería constituirse la Asamblea en tal ó cual época para regular determinados intereses internacionales. Estoy convencido que el orden de cosas que patrocino no podrá realizarse ni hoy ni en un porvenir próximo. Diré sólo que si propongo tal sistema, es porque considero como insuficientes los demás sistemas propuestos. Es verdad que estos sistemas ó implican la necesidad irrecusable de transformar de alto á bajo la organización de la Sociedad internacional, llegando á ser así irrealizables, ó fundamentan la organización de la superioridad de las grandes Potencias frente á los pequeños Estados, lo que puede conducir á la preponderancia de la Política sobre el Derecho, volviéndose así peligrosos.

18. En el volumen publicado por mí en 1865 he discutido la proposición de la Confederación de los Estados como medio para

mantener el orden en la Sociedad internacional y suprimir la guerra. Varios juristas, reconociendo la necesidad de establecer un poder supremo para hacer desaparecer de la Sociedad internacional este estado de agitación permanente y constituir una autoridad que no hiriese la independencia de los Estados, pensaron en la Confederación. Esta Confederación debería organizarse como una verdadera asociación entre iguales, y todos los miembros colocados en un estado tal de dependencia, que todo acto arbitrario por parte de uno ó de otro pudiese ser prohibido.

Es el proyecto ideado por Rousseau en el sumario de su *Proyecto de la paz perpetua*. Todas las Potencias europeas se unirían en una Confederación; un Poder legislativo representaría el Poder central, y tendría la facultad de dictar leyes y hacer reglamentos generales para el gobierno de la Confederación; un Poder judicial se encargaría de la aplicación de los reglamentos para dirimir toda especie de controversia; una autoridad central tendría el poder coercitivo para obligar á los Estados confederados á respetar la ley común y reclamarles la observancia de sus deberes.

Este proyecto encontró muchos partidarios.

Su defecto principal está en haber querido proponerse formar una Confederación sólo con Soberanos, tomando por modelo la Confederación germánica, y en haber imaginado crear un Poder central armado con el fin de eliminar la preponderancia militar. Preguntamos á los partidarios de esta forma de organización jurídica: ¿cómo se podrá de este modo llegar á asegurar el triunfo de la justicia? Esta no se halla siempre allí donde dominan los intereses políticos, sino que está, en su forma más pura, en la conciencia del pueblo y en el dominio impersonal de la opinión pública. ¿Y cómo se podrá establecer, además, de un modo duradero el equilibrio jurídico entre los intereses de las grandes Potencias y los de las colectividades y nacionalidades? (1).

(1) También he combatido la idea de la Confederación con un Poder central permanente en el volumen publicado en 1865, y he aquí lo que entonces escribía: «Preguntamos á los fautores del Congreso permanente y del Tribunal internacional: ¿quién nos asegura que en este Congreso de Principes reinará verdaderamente la justicia? Para esperararlo se necesitaría antes convertir á los Soberanos, los cuales son los más obstinados pecadores que se han visto jamás sobre la tierra. Y si en el Congreso permanente, el interés de las grandes Potencias tomase el puesto justo, ¿se llegaría á legitimar su omnipotencia, poniendo á su disposición toda la fuerza armada, paralizando á los demás Estados y condenándolos á la inacción?... Si en la Confederación germánica, que ha sido el precedente del cual han sacado el proyecto de la Confederación europea, el interés de los Esta-

Es un hecho que la Sociedad internacional está formada por los Estados, por los hombres y las colectividades, y á cada uno de estos miembros pertenecen derechos internacionales frente á los otros. Ahora yo entiendo que, según el curso natural de las cosas, la asociación misma, según se halla formada, debería concurrir á elaborar la ley de su organización.

Estas dos consideraciones me han persuadido desde luego que debe reputarse indispensable el concurso de todos los intereses. No puedo admitir la superioridad de las grandes Potencias frente á los Estados pequeños. No podré admitir la autoridad exclusiva de los Gobiernos. No podré admitir privilegios. Lo mejor es que todos los cointerésados contribuyan á formar su ley común.

Para llevar á efecto lo que propongo, no es de ningún modo necesario cambiar de alto á bajo la organización actual de la Sociedad internacional; basta perfeccionarla. Por lo demás, ya estamos en buen camino. En La Haya todos los Estados grandes y pequeños fueron invitados. El precedente es importante. Así, en efecto, se reconoció que la Sociedad internacional de los Estados debe representar una verdadera asociación entre iguales, y que una Asamblea reunida para formar reglamentos generales no puede constituirse únicamente con las grandes Potencias.

¿Qué falta aún para que tal Asamblea revista de un modo completo la forma que propongo? La representación popular. Y ésta puede esperarse que no faltará en el porvenir. Tal vez la asociación interparlamentaria, ya formada, podrá en tanto reclamar y obtener una representación parlamentaria.

19. ¿Cuál sería el objeto de la Asamblea organizada del modo indicado? ¿Podría proponerse redactar un Código internacional con la noble intención de dar á la Sociedad internacional un verdadero Digesto de leyes?

La idea de codificar el Derecho internacional ha sido sostenida como uno de los medios con que proveer á la organización jurídica de la Sociedad internacional.

Observaré, ante todo, que la codificación de una parte del Derecho, cualquiera que sea, no puede ser más que el resultado definitivo de largo trabajo de preparación y de elaboración científica.

dos menores se ha sacrificado al de las dos grandes Potencias que tomaron parte en ella, ¿por qué no suponer que suceda lo mismo en la Confederación europea?» (Obra citada, cap. VI, *Della Confederazione degli Stati come mezzo per prevenire la guerra*, pág. 350, edición francesa, tomo II, págs. 190-191).

La codificación del Derecho internacional, aun limitándola sólo á los Estados civilizados, sería ciertamente una empresa intempestiva; sería una cosa imprudente é inoportuna si la Asamblea se propusiese una obra de tal índole. Entiendo que la misión de la Asamblea debe ser fijar de acuerdo las reglas del Derecho común, que puedan dar una base nueva de organización á la Sociedad internacional y poner fin á la situación actual, en la que «la fuerza prevalece sobre el Derecho». Si se quiere ser prácticos, es preciso, pues, prescindir de exageraciones y proceder poco á poco.

Se debería proseguir la obra iniciada en el Congreso de París de 1856, y limitarse á fijar las reglas del *modus vivendi* más urgentes y más proclamadas generalmente en todas partes. El Congreso de París fijó las reglas del Derecho común respecto á las obligaciones que derivan de la neutralidad, á la abolición del corso y á los derechos de los beligerantes durante la guerra marítima. Las reglas proclamadas no eran otra cosa que la expresión y la declaración de los principios jurídicos, que el trabajo científico había formado, y que reclamaba la opinión pública de los países civilizados. El mejor partido es el de proseguir la obra ya iniciada, fijando las reglas que, por ser reclamadas por la conciencia pública, presenten mayor probabilidad de acuerdo, y procurar que las reglas establecidas permanezcan bajo la garantía colectiva de los Estados por los cuales hayan sido fijadas. Convendrá, pues, esperar que el acuerdo sobre los puntos más discutidos se facilite por la ciencia y la civilización, y que respecto á ciertos puntos de interés general se forme una opinión común acerca de la necesidad de una codificación parcial (1).

(1) Esto que habíamos tenido el honor de decir en la Conferencia celebrada en Bruselas, y que reproducimos en esta página, formaba nuestro firme convencimiento, siempre que volvíamos nuestro pensamiento á esa materia tan complicada de la organización jurídica de la Sociedad internacional, y séanos consentido referir lo que escribíamos en la pág. 277 del volumen publicado en 1865 (*Nuovo Diritto intern. pubb. secondo i bisogni della civiltà moderna*, Milán, 1865):

«Los Congresos, según nosotros, no deben proponerse poner término á las guerras y á las contiendas, pero deben estudiar el modo de prevenirlas y alejarlas, y después del Congreso de París, que ha iniciado una era nueva en la historia de la diplomacia, esperamos que las reuniones de los Príncipes serán tanto más útiles y provechosas cuanto hasta ahora han sido nocivas y perjudiciales. El Congreso de Viena, á nuestro parecer, es la última forma de lo que los Congresos eran en el pasado; el Congreso de París es el principio de lo que serán los Congresos del porvenir, de modo que el primero cierra la historia antigua de la diplomacia, el segundo comienza la historia moderna.

»Sabido es que las reformas no se cumplen en breve tiempo. A corregir y so-