

No puedo expresar mejor la justa misión de los futuros Congresos, en lo concerniente á la codificación del Derecho internacional, que refiriéndome á lo que escribe el Sr. Rolin-Jacquemys: «Los progresos de la ciencia y del derecho en esta materia de la codificación deben semejarse á lo que son, cerca de la desembocadura del Escalda, las tierras cultivadas sobre el espacio cubierto un día por las olas. El ribereño paciente y experto no se apresura á poner diques al espacio abandonado por las aguas, por temor á que una vuelta impetuosa de la marea le arrebatase todo lo que se ha apresurado á hacer suyo. Espera que, según él se expresa, el aluvión esté maduro. Así, la codificación del Derecho internacional debe ser como una manera de poner diques graduales en las partes maduras del derecho contra las olas del arbitrio» (1).

20. Con lo dicho hasta ahora he tratado de indicar un sistema para llegar á dar á la Sociedad internacional la ley que debe regir-

segurar las intrínsecas perturbaciones del derecho no se llegará más que grado á grado, con reformas sucesivas y con transacciones continuas; pero estamos ciertos que la opinión pública, que es égida omnipotente del derecho público del porvenir, con sus cien voces, como Argos con sus cien ojos, reclamará los Congresos á su debido tiempo.»

Y en la pág. 293.

«Esperamos que el programa iniciado por el Congreso de París se desarrollará más completamente en otro Congreso general europeo, y desearemos que este Congreso importante no se reúna después de una sangrienta guerra, sino durante la paz, para establecer los principios del nuevo derecho, que deben ser el fundamento de la actual organización social.

«Las Potencias europeas no quisieron aceptar la invitación de Francia, de reunirse en Congreso para resolver las cuestiones que obligan á Europa á estar armada en tiempo de paz, amenazando la libertad de los pueblos y dañando la riqueza pública. Pero fué sólo el interés y el amor de la falsa política tradicional lo que aconsejó á algunas de las grandes Potencias rechazar la invitación, porque comprendían la necesidad de adoptar nuevos principios contrarios á la política que hasta entonces habían seguido y que aun se proponían sostener. Pero la necesidad de un Congreso general es sentida aun por las Potencias rehacias, y lo que les llamará á discutir sobre las cuestiones que han turbado y que agitan todavía á Europa, será la fuerza de los acontecimientos y el poder indestructible de la opinión pública.

«La égida más poderosa del derecho de los pueblos y la fuerza más enérgica para poner término á las perturbaciones exteriores de los Estados, es la opinión pública, reina del mundo, como la llama Pascal. El secreto de su poder le pone en duda la diplomacia; pero es un hecho que la diplomacia, pronto ó tarde, estará obligada á escucharla, porque es implacable, indisciplinable, inmutable. No puede ser vencida por los intereses ni sujeta por la fuerza por una sola razón, porque es impersonal. La fuerza de la opinión pública está en su imparcialidad; y tenemos la firme convicción de que la opinión pública reclamará á las Potencias un Congreso y las obligará á reconocer los principios del derecho hasta ahora conculcados por los intereses de los Soberanos.»

(1) *Revue de Dr. intern.*, t. IX, pág. 147.

la. Pero no basta esto. Es preciso encontrar también la manera de asegurar el respeto de las reglas establecidas para resolver las contiendas. Preciso es además buscar, á manera de coacción, un sistemá más racional que el recurso de las armas.

Propongo la constitución de un tribunal internacional permanente; y por ahora, repito que considero insuficiente el arbitraje.

Ciertamente, el tribunal arbitral no puede reputarse capaz para resolver toda clase de cuestiones y allanar todos los conflictos.

Hay conflictos que pasan inadvertidos, pero que conciernen á los intereses generales y á la vida de la Sociedad internacional, y por esto no pueden ser sometidos á él.

Por eso, aun reconociendo la importancia del arbitraje, me inclino por una institución diversa, por la «Conferencia», la cual se convertiría en una especie de tribunal arbitral para los conflictos que por su naturaleza y su objeto no pueden someterse al arbitraje.

A mi modo de ver, la Conferencia debería representar una especie de poder ejecutivo y de poder judicial. No debería ser un cuerpo permanente, sino una institución, teniendo un fin determinado, y se debería constituir tantas veces como las circunstancias lo exigiesen. Debería tener el poder de hacer respetar las leyes internacionales proclamadas por el Congreso, de prevenir las perturbaciones que resultasen de su inobservancia y aplicarlas para resolver los conflictos de *orden complejo* que pudiesen turbar la paz y la organización jurídica de la Sociedad internacional. La Conferencia debería por eso, á mi entender, representar como una especie de tribunal arbitral, pero de un orden más elevado. Su misión sería mantener en la Sociedad internacional la organización jurídica que hubiese sido fijada por el Congreso, hacer respetar las leyes internacionales proclamadas por éste, y prevenir las perturbaciones internacionales.

Para llegar á la verdadera organización internacional, es preciso proponerse investigar el principio del equilibrio y precisar las funciones de cada institución en particular. El arbitraje es una institución útil, y si en las condiciones actuales los gobiernos comenzasen á reconocer lo provechoso que sería resolver las cuestiones pacíficamente, y se obligasen á someterse al arbitraje, aceptándole de un modo más ó menos limitado, se vería en esto una manifiesta expresión de la voluntad de prevenir las perturba-

ciones internacionales. Pero, lo repito, las cuestiones internacionales que pueden turbar profundamente las relaciones pacíficas y producir una conflagración general, son precisamente las de naturaleza compleja, que no pueden someterse al arbitraje.

Estos son los conflictos que deberían ser tratados en la Conferencia. Como no ocurren todos los días, no es de ningún modo indispensable que la Conferencia sea una institución permanente. No debería constituirse más que cuando surgiese una disputa comprendida en el límite de su jurisdicción.

21. ¿Y cómo debería formarse la Conferencia?

A mi parecer, debería constituirse con dos delegados de cada una de las grandes Potencias, designados por el Gobierno de éstas en el momento de reunirse. Pero como los delegados del Gobierno ó de los Gobiernos tendrían interés directo en las discusiones de la Conferencia, deberían además ser llamados á ella representantes populares elegidos de entre los miembros enviados por el pueblo al Congreso (1).

Los delegados de las grandes Potencias y los representantes del pueblo tendrían voto deliberativo; mientras que los representantes de los Estados, teniendo interés directo en la cuestión pendiente, deberían tomar parte en todas las discusiones, pero sin voto.

Según el sistema que propongo, cada uno de los Estados que forman parte de la *Unión* podría proponer la reunión de la Conferencia, que tendría lugar tantas veces como surgiese una desavenencia entre dos ó más Estados respecto á la interpretación de una regla de derecho proclamada por el Congreso ó respecto á un principio cualquiera de derecho común, cuando la cuestión no se hubiese podido resolver por la vía diplomática.

22. Llego ahora á la jurisdicción arbitral.

El objeto del arbitraje debe ser el de establecerlo en todas las cuestiones de intereses particulares surgidas entre dos ó más Estados, y dirimir las según las reglas del derecho común establecido por el Congreso ó según las reglas resultantes de los tratados celebrados entre las partes en cuestión.

(1) Para desarrollar más mi idea, diré que á la manera que los consejos comunales ó provinciales escogen de su seno la junta, así los miembros elegidos por el pueblo para el Congreso, antes de disolverse éste, deberían elegir de su seno los miembros que hubieran de formar parte de la Conferencia cuando llegara el caso. Tales miembros, designados por la Conferencia, podrían ser siete, por ejemplo, ó más.

Todo lo concerniente á la formación del tribunal arbitral—selección de los árbitros, capacidad necesaria para poder ser investido de la función de árbitro, procedimiento ante el tribunal arbitral para comenzar el compromiso, su extinción ó suspensión, reglas que el tribunal arbitral debe seguir para pronunciar la sentencia y para la eficacia de ésta, causas de nulidad que pueden autorizar á las partes á impugnar la sentencia pronunciada—, todo esto debe ser objeto de un reglamento general formado por el Congreso.

Es inútil discutir aquí los principios relativos al reglamento general en materia de arbitraje. Trátase sólo de determinar lo que parece indispensable para dar al arbitraje su verdadera eficacia.

Figurémonos que se trate de una cuestión de intereses particulares, para las que, como ya hemos dicho, se debe reconocer la jurisdicción arbitral, y que una ú otra parte se niegue á deferirla á los árbitros, amenazando turbar las relaciones pacíficas: en tal caso surgiría ciertamente una cuestión de intereses generales. En efecto, es interés común el de prevenir las perturbaciones que amenacen ó turben las relaciones pacíficas entre los Estados. No vayamos á creer que un acto arbitrario en la Sociedad internacional constituye un peligro sólo para aquellos contra quienes se dirija el acto abusivo.

No es posible, á mi modo de ver, admitir que pueda abandonarse al arbitrio de una ó de otra parte someterse ó no someterse al arbitraje, y decidir, como mejor le convenga, si se halla ó no se halla en uno de los casos en que esté obligada á someterse al arbitraje. Para eliminar los desórdenes de la Sociedad internacional, es absolutamente necesario eliminar el arbitrio. Si se deja franca la vía á la autonomía arbitraria, la verdadera organización jurídica no se realizará más que en apariencia. No puedo llegar hasta el punto de considerar el arbitraje como una institución apta para eliminar de un modo absoluto cualquier peligro de conflagración; pero sostengo que se le debe atribuir plena eficacia para eliminar todo motivo de perturbación, cuando el objeto del litigio entre en los límites de la jurisdicción arbitral.

Por eso admito que la sumisión á la jurisdicción arbitral pueda, si no es voluntaria, imponerse.

La sumisión voluntaria resultaría siempre de una cláusula expresa de un tratado, por el cual las partes convinieran someter á los árbitros cualquier litigio que surgiese entre éstas, ó de un com-

promiso especial, mediante el que se obligasen á deferir á los árbitros una cuestión jurídica determinada.

La jurisdicción arbitral forzosa debería resultar del acuerdo de la Conferencia, la cual, reconociendo que el asunto litigioso es de tal naturaleza que debe ser definido por los árbitros, impone á las partes, á falta de compromiso, el someterse á ella. Sería en tal caso la sumisión forzosa al tribunal arbitral consecuencia del acuerdo de la Conferencia.

23. Admitida la concepción de la Conferencia tal como la entendemos, la misión de la misma sería prevenir toda clase de perturbaciones que pudiesen turbar la paz, por lo cual debería atribuirse á la misma dar á la jurisdicción arbitral toda su fuerza y decidir que las partes se sometieran al arbitraje en el caso de que la materia entrase en la jurisdicción arbitral.

Así, pues, la Conferencia sería competente para obligar á las partes á reconocer y ejecutar la sentencia de los árbitros.

He aquí cómo yo imagino podría procederse. Supongamos que surja una desavenencia entre dos ó más Estados, y que, faltando una obligación contractual, una de las partes sostenga que el asunto, siendo de naturaleza tal que debe ser definido por los árbitros, está pronta á someterse, y que notifica tal decisión suya á la otra parte. Cuando, después de esta notificación diplomática, la otra parte persista en sostener su pretensión y rehuse someterse á la jurisdicción arbitral, la parte contraria, después de haber hecho constar la arbitraria negación, podrá apelar á la Conferencia, y ésta imponer el arbitraje.

La apelación á la Conferencia podría tener lugar aun en el caso en que, existiendo un compromiso precedente, la negativa de someterse al arbitraje se opusiese con el pretexto de que el objeto del litigio debiera considerarse como fuera de los términos de la cláusula del compromiso, ó cuando una de las partes sostuviese no poder el objeto del litigio, por las circunstancias particulares del asunto, ser sometido al arbitraje, no obstante la obligación convencionalmente asumida por una y otra parte de deferir á los árbitros cualquier controversia.

Y ahora supongamos que la parte condenada por el tribunal arbitral se niega á cumplir la sentencia.

Es menester, pues, cuando se quiera seriamente hacer eficaz el arbitraje, procurar asegurar la ejecución de la sentencia y su autoridad. La sentencia de los árbitros debe, primeramente, conside-

rarse como definitiva y como solución completa de la cuestión que les ha sido sometida; por esto las partes deben reconocer en la decisión del tribunal arbitral la autoridad de cosa juzgada y ejecutarla lealmente, sin ninguna restricción ó reserva. Si una de las partes se niega formalmente á cumplir la sentencia arbitral y, puesta en mora por la otra parte, persiste en la negativa, preciso es decidir si la negativa es legítima ó arbitraria. La decisión de tal cuestión tocaría á la Conferencia.

Podría ocurrir que la negativa á ejecutar una sentencia arbitral pudiese justificarse por el motivo de la nulidad de la sentencia. Para poder decidir con justicia respecto á esto, sería preciso que en el reglamento general en materia de arbitraje, redactado por el Congreso, se determinasen y estableciesen los motivos de nulidad que contra una sentencia arbitral podrían alegarse. Y sería completamente natural el remitirse á la Conferencia (que, según nuestro sistema, tendría por misión hacer respetar las reglas proclamadas por el Congreso), á fin de que ésta decidiese si la negativa á ejecutar la sentencia arbitral por el motivo de su nulidad debía considerarse legítima ó arbitraria. La Conferencia, ateniéndose desde luego al reglamento general promulgado por el Congreso, decidiría si existía ó no el motivo de nulidad aducido, y, según los casos, suspendería total ó parcialmente la ejecución ó obligaría á la parte condenada á cumplir la sentencia.

No entro en más particulares. Por el momento no se trata más que de trazar las líneas generales.

24. Deben también considerarse como medios eficaces para prevenir las perturbaciones internacionales, la acción diplomática, los buenos oficios, la mediación.

No es sólo por cumplir un deber de humanidad por lo que cada Gobierno, al surgir un litigio entre dos Estados, debe prestar su concurso y desplegar su influencia moral para cumplirle y procurar el bienestar de su país. En nuestros días los intereses de todos los países están tan estrechamente ligados entre sí, que nada puede suceder en cualquier parte del mundo que quede como un hecho aislado ó un hecho que toque únicamente á los intereses particulares de las partes en causa. El comercio internacional ha hecho de la división del trabajo y del sostenimiento de las relaciones pacíficas entre todos los Estados una suprema necesidad. Una perturbación cualquiera es causa siempre de una perturbación económica y moral en el interior de cada Estado. La verdadera mi-

sión de la política prudente y de la diplomacia previsoras es la de conciliar los intereses de cada país con los de los demás. Toda forma de acción diplomática para allanar los conflictos debe considerarse, no solamente como un acto de humanidad, sino como un acto de sabia política. Importa prevenir las perturbaciones internacionales para velar por los intereses nacionales (1).

25. Un medio, que podrá contribuir eficazmente á allanar las contiendas y prevenir los verdaderos litigios, es el de la discusión pública. Es preciso establecer claramente ante la opinión pública de qué cosas se trata y dar la ocasión de pronunciarse. El poder misterioso de la opinión pública se agranda, hoy que el telégrafo nos informa, puede decirse con la rapidez del pensamiento, de lo que ocurre en países lejanos. A medida que el sentimiento de solidaridad de los pueblos civilizados se vaya desarrollando, éstos comprenderán siempre mejor el interés común que tienen en asegurar el prevalecimiento de los principios de justicia sobre los de la política. La opinión pública se iluminará cada vez más á medida que sea mayor la parte que tome la representación popular en el gobierno de la cosa pública y en la dirección de la política exterior. En el interior de cada Estado la opinión pública puede ser influida y corrompida por los artificios de los politicastros; la opinión pública del mundo entero es siempre imparcial, como que es siempre impersonal y desinteresada. Está llamada á ejercer una fuerza moral siempre más eficaz que la diplomacia. La discusión, haciéndose á la luz del sol, hará muy difícil que la política continúe prevaleciendo sobre el derecho, y que los Gobiernos turben impunemente la Sociedad internacional.

Tal idea me hace admitir como una de las reglas de derecho común, que el Congreso podrá proclamar, ésta: que siempre que surja una contienda entre los Estados de la *Unión*, y mediante la diplomacia, mediante los buenos oficios ó la mediación no se haya llegado á resolverla, las partes deben dar á conocer la causa de su litigio á los demás Estados.

El Estado que pretendiese haber sido lesionado, debería estar obligado á especificar en una nota diplomática dirigida á los demás Gobiernos los motivos en que fundara sus reclamaciones. La

(1) Ver el artículo publicado por mí en el *Digesto italiano*, capítulo «Agentes diplomáticos», § 385 y sig., *Della vera missione della Diplomazia*.

parte contraria debería á su vez estar obligada á justificar su conducta mediante una nota diplomática, dirigida igualmente á todos los Gobiernos.

Todas estas comunicaciones se harían públicas para iluminar más la discusión y poner claramente ante la opinión los términos de la cuestión internacional.

Si, después de la discusión pública, la parte que estuviera fuera de razón persistiese en sus pretensiones, la cuestión podría ser deferida á la Conferencia, la cual decidiría si la materia del litigio debía reputarse de competencia del tribunal arbitral ó de su competencia propia.

En el primer caso, ordenaría que el litigio se sometiese á la jurisdicción arbitral, y se impondría desde luego el arbitraje.

Si la materia del litigio fuese compleja; si hubiese un verdadero peligro para las relaciones pacíficas entre los Estados constituidos en *Unión*, la Conferencia podría decretar las medidas coercitivas necesarias para asegurar el respeto del derecho común, por el cual la Sociedad internacional debe estar regida.

En el orden de ideas que seguimos se puede justificar, con razón, la ingerencia colectiva, siempre que se trate de asegurar la autoridad y la protección del derecho común.

Es preciso, en efecto, admitir que corresponde á todos los Estados constituidos en *Unión* asegurar el respeto del derecho común fijado por éstos, y restaurar su autoridad mediante medidas legales, determinadas según el derecho internacional. El derecho particular establecido entre dos ó más Estados mediante tratados por ellos celebrados, puede someterse á los medios de protección convenidos cuando éstos no sean contrarios al derecho común. Para la protección, pues, del derecho común no se podrá encontrar forma más eficaz que la tutela jurídica colectiva de los Estados asociados. La Conferencia, que, según nuestro sistema, debe asegurar el respeto del derecho internacional respecto á todos, debe considerarse suficientemente competente para decretar las medidas más á propósito para realizar este fin.

La Conferencia sería desde luego competente para decidir si un Estado ó un pueblo habían violado con sus actos el derecho común, y para reprimir el atentado injusto, debería ante todo tener el poder de decretar que se recurriese á todos los medios pacíficos para resolver los litigios, es decir, á los buenos oficios, á la *mediación* y á todas las formas de acción diplomática. La Conferencia

podría desde luego confiar á un Estado la misión de hacer de mediador entre las partes. En tal caso, á fin de que el Estado designado como mediador pudiese estar en situación de llenar convenientemente su misión, tendría el derecho de pedir comunicaciones de todos los documentos relativos al conflicto, para tener exacto conocimiento de las cuestiones y negociaciones hechas, y examinar con atención los documentos justificativos de todas las partes. El Estado designado apreciaría con buena fe é imparcialidad las razones aducidas en apoyo de las recíprocas pretensiones, absteniéndose de un modo absoluto de hacer valer su autoridad en favor de una ú otra parte, y obraría como un conciliador perspicaz y prudente para vencer todas las dificultades y conducir á los adversarios á ponerse de acuerdo ó á aceptar una transacción razonable.

Si esto no bastase, si la parte rebelde persistiese en no someterse, la Conferencia podría, en fin, decretar el empleo de los medios coercitivos autorizados durante la paz, sin recurrir á los medios desastrosos y terribles de la guerra.

Este es el caso de la legitimidad de la ingerencia colectiva ó del llamado «concierto europeo» ó «americano». El concierto no tiene fuerza suficiente para constreñir á todos á aceptar lo que las grandes Potencias hubieran establecido; pero debe considerarse como legítimo y conforme á derecho si asume la forma de medida de protección colectiva dirigida á asegurar ó restaurar la autoridad del derecho común violado por un Estado ó á aplicar las medidas coercitivas pacíficas decretadas por la Conferencia contra el Estado que se revele.

26. Considero inútil examinar aquí á fondo cuáles podrían ser los medios coercitivos lícitos, exceptuando la guerra. En general, nadie puede negar que si un Estado no quiere respetar el derecho común, observar los acuerdos de la Conferencia, ejecutar la sentencia de un tribunal arbitral, la Conferencia tendrá el derecho de decretar las medidas coercitivas lícitas durante la paz. Según nuestro sistema, estas medidas coercitivas lícitas deberían ser determinadas por el Congreso. Todo lo que concierne á los intereses generales entra en su competencia. A él corresponde regular la Sociedad internacional formada por los Estados que constituyen la *Unión* y establecer las reglas para la tutela jurídica colectiva del derecho común. Debe tener también el poder de fijar las medidas extraordinarias encaminadas á prevenir una guerra inmi-

nente ó, cuando ésta haya comenzado, á evitar sus consecuencias desastrosas (1).

Admitimos entre estas medidas coercitivas el bloqueo comercial ó bloqueo pacífico, con la condición de que al bloqueo comercial durante la paz no se atribuyan los mismos caracteres que al bloqueo practicado durante la guerra. Por lo demás, me refiero á lo que diré luego.

27. El sistema que he expuesto es el que me ha guiado en todo el estudio de los principios que iré exponiendo á continuación, pero reconociendo que no se puede fijar nada sobre su completa realización inmediata. Las grandes reformas que defienden exigen la asistencia del tiempo y de la evolución. Solamente he querido indicar el camino por el cual, á mi modo de ver, conviene tomar, con la intención de excitar á los demás á prestar el concurso más eficaz de sus fuerzas intelectuales.

El auxilio vendrá especialmente del desarrollo creciente del comercio internacional y del progreso de la civilización. Estos dos potentes factores continuarán cimentando, consolidando y extendiendo los lazos entre los pueblos civilizados y difundiendo cada vez más las mismas aspiraciones, los mismos sentimientos, las mismas ideas respecto á los intereses comunes. En vez de una confederación de Estados, se realizará la confederación de los pueblos civilizados. Todos estarán de acuerdo en considerar la guerra como el más funesto de los azotes; y mediante la unión de sus fuerzas, obligarán á los Gobiernos á renunciar á las aspiraciones de grandeza militar y á considerar la guerra como el mayor de los delitos.

Por mi parte, no perderé jamás la fe.

LA UNIDAD PRIMITIVA DEL GÉNERO HUMANO FUE LA FAMILIA;
LA UNIDAD FINAL SERÁ LA CONFEDERACION JURÍDICA DE LAS NACIONES CIVILIZADAS.

(1) Este concepto de dar á los Congresos una misión tan diversa de la que tienen en la actualidad, y considerar tales reformas como el expediente más oportuno para la organización jurídica de la Sociedad internacional, ha formado mi constante convencimiento desde mis primeros estudios sobre este asunto. En el volumen publicado en Milán en 1865 con el título: *Nuovo Dir. intern. pubb. secondo i bisogni della civiltà moderna*, que fué traducido al francés por Pradier-Fodéré en 1868, demostré la necesidad de dar á los Congresos la alta misión de acordar las reglas generales del derecho de gentes, y sostuve que en tales Congresos habrían debido intervenir los representantes de todos los Estados, sin hacer diferencia entre grandes y pequeñas Potencias.—Ver el capítulo XIII de dicha obra, *Principii direttivi dei Congressi internazionali*, pág. 272, y la importante nota de Pradier-Fodéré á dicho capítulo en la traducción francesa, tomo II, pág. 64.