

TÍTULO I

De las instituciones para la tutela jurídica del derecho internacional.

Del Congreso y de su constitución.

1019. El Congreso está constituido por los representantes de los Estados que de hecho constituyen un organismo político (*unión*) ó tienden á constituirle, por los miembros electos por las poblaciones de dichos Estados, y por los miembros electos de las Corporaciones científicas.

1020. Los representantes de los Estados, en número de dos, serán designados por el Soberano de cada uno de aquéllos, sin establecer diferencia ninguna entre grandes y pequeños Estados.

Los representantes de las poblaciones, en número de dos, serán elegidos—según el sistema del voto único— por los que disfruten de sufragio en la elección de diputados.

Los representantes de la Ciencia, en número de cinco, en su totalidad serán elegidos, según el sistema del voto limitado, en las Universidades de los Estados representados.

Tengamos presente el concepto desenvuelto en la Introducción y en los Principios fundamentales. Según él, la Sociedad internacional debe ser considerada como una gran república extraña al predominio de la política y ajena á la prepotencia de la fuerza. No reconoce en ningún Estado en particular la suprema autoridad de dictar la ley, sino que, antes bien, constituirá el principio regulador de la Sociedad internacional, el proclamado por todos los Estados asociados y que se hayan recíprocamente obligado á reconocerle como regla de su conducta, manteniendo firme el respeto debido á su autoridad. Dichas reglas no deben ser inspiradas en finalidad política ni con la mira de proteger los intereses de la dinastía reinante, sino que, antes bien, deben fundarse en los principios de la justicia internacional y ser reconocidas como las más propias y adecuadas para gobernar en todo tiempo cuantas relaciones nacen en la vida internacional, y todos los intereses de los Estados, de los Gobiernos, de los pueblos y de las instituciones sujetas al derecho internacio-

nal, á fin de realizar lo *mejor posible* y evitar lo *peor*. Frente al principio de la justicia, todos los Estados deben ser reputados de igual condición, sean grandes ó pequeños, fuertes ó débiles, porque el derecho de cada uno de aquéllos no puede medirse en proporción de su poder, de igual modo que el derecho del hombre no se halla en proporción de su fuerza física. Estas reglas deben adaptarse al estado actual de la Sociedad internacional, y, por lo tanto, inspirarlas en el derecho histórico, en las convicciones populares y en el derecho científico. Por otra parte, en la Sociedad internacional, además de las personas propia y verdaderamente tales que la constituyen, existen agrupaciones de gentes que no son personas (individualizadas); pero que tienen derechos internacionales independientemente de los que corresponden al Estado (véase *reg. 44-47, 62-67*). Teniendo presente todo esto, se explica por qué en la constitución de la asamblea llamada á establecer las leyes de las relaciones internacionales, deben constituirse, á nuestro juicio, los representantes del Estado, los representantes del pueblo y los que personifican el derecho científico.

No nos ha parecido ni nos parece que para dar á tal asamblea su verdadero carácter, se pueda admitir una superioridad de parte de las grandes Potencias, concediendo á las mismas mayor número de representantes ó atribuyendo á éstos mayor número de votos, porque eso conduciría á fundar la superioridad en el poder.

Consideramos indispensable que en la asamblea tenga sus representantes el pueblo, á diferencia del Estado, porque estimamos ser los derechos de aquél distintos é independientes de los de éste (*reg. 45*).

No podemos admitir que los representantes del pueblo sean designados por los Parlamentos, porque en los Gobiernos parlamentarios las mayorías no representan en cada momento más política que la del Gobierno (son artificiales), y si hubiesen los Parlamentos de hacer aquella designación, no servirían los elegidos más que para anular la influencia y la fuerza de la política dominante. Nos parece indispensable que los miembros del Congreso sean elegidos por el pueblo, aun cuando el sistema electoral sea distinto que el establecido para las elecciones políticas. No creemos conveniente que el sufragio para la elección de los representantes del pueblo sea tan extenso como pueda convenir para las elecciones políticas, por la dificultad que hay en que la elección sea acertada. Debiera limitarse el voto á las clases ilustradas.

Hemos propuesto, finalmente, que la elección se verifique según el sistema del voto único, para excluir la omnipotencia de las mayorías y facilitar el acceso á las minorías poderosas é importantes.

El gobierno absoluto de las mayorías no es gobierno del pueblo, sino del mayor sobre el menor número, y, por consiguiente, la representación de la mayoría absoluta no será nunca representación del pueblo (ni aun en el supuesto de que esa mayoría fuese objetiva). Con objeto de asegurar á las minorías una representación adecuada á su importancia real, nos parece oportuno que todos los electores llamados á votar para elegir sus dos represen-

tantes en el Congreso, voten con voto único, designando un solo candidato, y resultando elegidos los dos que obtengan mayor número de votos, se habrá obtenido la representación de la mayoría y de la minoría popular.

Proponemos, finalmente, que en la asamblea no falten los representantes de la Ciencia, porque en ésta se contienen las luces y la dirección del porvenir. Necesario es, sin embargo, tener en cuenta que frecuentemente los sabios se enajenan á la realidad y no conceden valor á las circunstancias que tan directa y decisiva influencia ejercen en el derecho positivo, el desarrollo del cual no siempre puede representarse por una línea recta, sino que mejor puede ser representado por una línea ondulada, expresión de la influencia de las múltiples circunstancias históricas, aunque con tendencia siempre á aproximarse á la línea recta; por eso en todo tiempo no puede tenerse como objeto más que realizar lo *mejor* y evitar lo *peor*. Teniendo en cuenta todo esto, hemos propuesto un pequeño número de representantes de la Ciencia: cinco en total, y hemos indicado para su elección la corporación científica constituida por la Universidad, y con voto limitado la elección, con objeto de facilitar la representación de las minorías.

Todos los otros sistemas—incluso los propuestos por nosotros en obras anteriores—conducen inevitablemente á dos resultados: ó á ser impracticables, por exigir la transformación fundamental de la manera de ser la Sociedad internacional, ó á ser peligroso y desordenado, porque conduciría á organizar el predominio de la política sobre el derecho, ó el predominio de las grandes Potencias, como se verificaría por el sistema de un Parlamento internacional según la concepción de Lorimer, ó según la Sociedad internacional organizada en Estado, como proponía Bluntschli, ó la confederación de Estados, imaginada por nosotros en la primera edición publicada en 1865.

El Congreso, en nuestro concepto, no sería una institución permanente, susceptible de inmovilizarse por la fuerza de la tradición; antes bien, sería una asamblea representativa de todos los intereses internacionales de los Estados, de las personas y de las entidades creadas por las mismas á través de la historia, capaces de marcar los diversos momentos y fases de la vida de la Sociedad internacional. La armonía que resultaría del contraste de los diversos factores designados para componerla definiría las fases progresivas de la ley que la Sociedad internacional se daría á sí misma.

Existen, en resumen, dos grandes repúblicas. Una, aquella que no encuentra límites en el espacio, en los ríos, en los montes, y que comprende todo el género humano, ligado entre sí por los vínculos de la cultura y de la civilización; y la otra, la república formada por aquellos que unidos por intereses civiles, sociales y políticos componen cada Estado. Las leyes fundamentales de la vida jurídica y del orden racional de la una y de la otra no pueden ser diferentes en su esencia.

Nos consta que el orden de cosas por nosotros acariciados sólo en el porvenir, más ó menos lejano, podrá obtener realidad práctica; pero no por eso estamos menos convencidos de que cuando los pueblos comprendan mejor su po-

sitiva y recíproca utilidad, y cuando el curso de los acontecimientos iniciados en este siglo logren su completo desarrollo, el problema del orden jurídico de la Sociedad internacional será convenientemente resuelto. Todo ello será obra del tiempo. Primero que ha sido posible á los pueblos organizarse en Estado, han recorrido diversas etapas: predominio de la casta sacerdotal; privilegio de las castas; autocracia de los monarcas por derecho divino; autocracia de la política dinástica; Gobierno parlamentario. La ordenación jurídica de la gran república no podrá efectuarse fuera de las leyes naturales de la evolución en momentos sucesivos.

1021. En su primera reunión, los miembros del Congreso elegirán su presidente.

1022. El Congreso no empezará los trabajos relativos al objeto de su reunión sin examinar previamente las actas de los miembros elegidos y asegurarse de la legalidad de su elección.

1023. Los representantes del pueblo y los de la ciencia elegidos para el Congreso conservarán su cualidad mientras no se constituya otro Congreso.

1024. El nuevo Congreso podrá ser convocado siempre que lo pida la tercera parte de los miembros pertenecientes al Congreso disuelto.

Para este fin, cada Estado representará dos votos, y la instancia podrá formularla el que en la actualidad sea jefe del Gobierno.

En la misma instancia se designará el país donde el Congreso deba reunirse.

La Asamblea ó Congreso no debe ser, según nuestro concepto, un Cuerpo permanente. Se constituye aquél para ejercitar sus funciones, siempre que surge la necesidad de dar á la Sociedad internacional la regla jurídica más conveniente para proveer á las necesidades de la convivencia y al oportuno desarrollo de todos los intereses. Tales necesidades no es natural pensar que surjan todos los años; pero si en un período más ó menos largo de ellos, según que el orden establecido de las cosas y su desarrollo pueda reputarse suficiente ó insuficiente á sus altos fines.

No pudiendo la Sociedad internacional inmovilizarse, es natural admitir que, con el tiempo, las leyes y reglamentos establecidos por la Asamblea ó Congreso deben resultar insuficientes, y que cuando esto se verifique, la nueva ordenación jurídica debe ser discutida por el nuevo Congreso.

La regla que hemos propuesto tiende á fijar cómo y por quién deba ser reconocida la necesidad de que se reúna el nuevo Congreso. A tal fin, proponemos que cuando una tercera parte del Congreso disuelto promueva la reunión de un nuevo Congreso, sea su pretensión voto decisivo, y que, por consiguiente, el nuevo Congreso deba reunirse. En tal caso, á la elección de

los miembros del nuevo Congreso y á su constitución deberá proveerse como queda dicho.

Duración del Congreso.

1025. El Congreso no es una institución de funciones permanentes.

Convocado y constituido, durará hasta terminar los trabajos que son de su incumbencia, relativos á la materia que haya motivado la reunión, y se disolverá. El nuevo ejercicio de sus funciones no tendrá lugar sino en virtud de nueva reunión y de nueva constitución del Congreso.

Las leyes de la Sociedad internacional deben adaptarse á las exigencias históricas de cada época, lo cual impone su temporalidad, y excluye la permanencia de los poderes que deben proclamarlas. La evolución y el movimiento progresivo no son conciliables con ninguna forma de autoridad permanente.

La autoridad del Congreso.

1026. Corresponde al Congreso establecer y proclamar la regla jurídica que deba gobernar todas las relaciones entre los Estados Unidos, modificar ó derogar la regla establecida; examinar y decidir todas las cuestiones de interés general; proveer al mantenimiento del orden jurídico establecido entre los Estados de la Unión, y asegurar la autoridad del derecho internacional y el respeto debido al mismo por parte de todos, concertando los medios más oportunos y adecuados para evitar las agitaciones que puedan turbar la paz, determinando en su caso los medios coercitivos contra los que arbitrariamente violen el derecho común establecido, ó por el mismo Congreso proclamado.

1027. Cualquier violación del derecho internacional consumada en daño de un Estado ó de un pueblo de la Unión, ó en daño de Estados ó pueblos que formen parte de aquélla, ó cualquier otra violación de los derechos internacionales correspondientes á las personas, de conformidad á las reglas contenidas en los libros precedentes, podrán constituir objeto de las deliberaciones del Congreso, á fin de proveer á la tutela de los derechos lesionados.

El derecho internacional debe reputarse siempre bajo la protección y garantía jurídica colectiva de los Estados Unidos (V. regs. 26 y siguientes); debe, asimismo, reconocerse al Congreso la potestad de proveer á la tutela de los derechos internacionales de las personas y de las entidades en caso de violación arbitraria. (V. regs. 55, 57, 58, 487, 494, 582 y 642.)

1028. Se extenderá la autoridad del Congreso hasta á decidir las cuestiones entre uno de los Estados de la Unión y otro que no pertenezca á ella, ó un pueblo, siempre que tal cuestión implique la aplicación ó la violación de una regla de derecho internacional proclamada para proteger los derechos naturales de todas las personas de la *magna civitas*. (V. regs. 62-67, 601-603.)

1029. Deberá, igualmente, considerarse de la competencia del Congreso examinar la conducta de un Estado que no haya querido cumplir las decisiones de una Conferencia, y tendrá autoridad para deliberar acerca de esto, y, en caso necesario, modificar dichas decisiones, ó decretar medios coercitivos cuando, habiendo sido confirmadas, el Estado no las cumpla enteramente.

1030. El Congreso podrá establecer, asimismo, las medidas que se acuerden para prevenir una guerra inminente, en la cual esté comprometido alguno de los Estados de la Unión; decretar los medios coercitivos para impedirla ó para aminorar las consecuencias desastrosas, cuando haya comenzado. Podrá, igualmente, examinar é imponer las condiciones de la paz entre los beligerantes é impedir que el vencedor abuse de la fuerza para imponer al vencido una paz injusta ú onerosa, como condición para terminar la guerra.

Como después diremos, no se puede esperar, ni aun admitir, que desaparezca enteramente la guerra entre los Estados, como no se puede esperar que desaparezca el duelo entre los particulares, mediante un expediente legislativo. Se puede, sin embargo, ensayar todos los medios para prevenir la guerra y para impedirla, y en todo caso, corresponderá siempre á la suprema autoridad, representada por el Congreso, quien debe garantizar el respeto á las leyes comunes de la Sociedad internacional, impedir que aquéllas terminen por la fuerza, y que el vencedor abuse de ésta para violar el derecho y justificar el atentado.

1031. La autoridad del Congreso deberá extenderse á dar á la paz general las garantías de seguridad y de estabilidad, y á proteger los intereses comunes de los pueblos, concertando las condiciones más apropiadas para satisfacer las necesidades de la convivencia.

1032. Se entenderá comprendido en el principio enunciado en la regla precedente, el derecho que el Congreso tiene de fijar preventivamente el límite racional de los armamentos respecto á cada uno de los Estados de la Unión durante la paz.

1033. El contingente máximo del ejército de cada Estado durante la paz será proporcionado á las necesidades internas, y determinado según las particulares condiciones del Estado y las necesidades de su seguridad interior, teniendo en cuenta la extensión de su territorio y su población.

1034. Las resoluciones del Congreso, tomadas por mayoría, tienen autoridad de ley respecto á los Estados que, de hecho, se hallen constituidos en *Unión*, y respecto de los que quieran formar parte de ella en el porvenir.

Procedimiento.

1035. Todo el que haya probado su cualidad de miembro del Congreso, tiene derecho á tomar parte en todas las decisiones con voto deliberativo.

1036. Todas las actas del Congreso serán redactadas por escrito y suscritas por todos los representantes, formen parte de la mayoría ó de la minoría, y oficialmente publicadas.

1037. Todo el que haya tomado parte en la discusión, está obligado á dar su voto y á suscribir el acuerdo, y el que, después de haber tomado parte en aquélla, se abstenga de intervenir en el acuerdo ó rehuse suscribirle, será reputado desleal, y su proceder contrario á los deberes generales impuestos á todos los Estados constituidos en *Unión*, de hecho y en aquel momento.

1038. Cuando el Congreso esté llamado á resolver una diferencia entre dos Estados ó entre un Soberano y un pueblo, podrá tener presente no sólo todas las actas y documentos que le hayan exhibido para su exámen, sino que podrá exigir—por acuerdo tomado por mayoría—la exhibición de todas las actas y documentos que se consideren útiles para poder apreciar con exactitud todas las circunstancias y pormenores de hecho y los puntos del derecho controvertido.

Sanción de los acuerdos de un Congreso.

1039. A la sanción de los acuerdos tomados por los Estados reunidos en Congreso deberá proveer el Congreso mismo, asegurando su respeto y autoridad.

1040. Cuando el Congreso haya formulado una nueva regla concreta de derecho internacional, obligatoria para todos los Estados de la *Unión*, ó que quieran formar parte de ella, sólo se repu-

tará sanción eficaz el declarar fuera de la *Unión* á los Estados que no quieran aceptarla.

No será, por otra parte, lícito á un Estado que de hecho continúe manteniendo relaciones de interés internacional con los Estados de la *Unión*, desconocer la autoridad imperativa de cualquier regla jurídica emanada del Congreso. (V. reg. 11, 12, 21 y 22)

1041. Cuando el Congreso haya decidido cuestiones de interés general, ó resuelto una contienda entre dos ó más Estados á quienes dichos intereses afecten, podrá decretar los medios coercitivos para obligar á someterse á todos los comprendidos en las decisiones.

Tales medios coercitivos son los que pueden ser empleados durante la paz, y el uso de la fuerza armada como consecuencia del derecho de guerra.

Los medios coercitivos pacíficos deberán adoptarse antes de recurrir al extremo de la guerra.

Ejecución de los acuerdos del Congreso mediante la fuerza armada.

1042. Cuando el Congreso haya decretado los medios coercitivos para asegurar el respeto á sus acuerdos contra los que están obligados á someterse, y los medios coercitivos pacíficos hayan resultado ineficaces, y sea necesario adoptar la fuerza para asegurar el respeto á los acuerdos del Congreso, podrá determinar éste cómo haya de procederse á la ejecución forzosa de su acuerdo.

1043. Los Estados de la *Unión* á los cuales se haya confiado la adopción de la fuerza armada para asegurar el acuerdo del Congreso, serán reputados de pleno derecho aliados, y todos los otros de pleno derecho neutrales.

El Congreso establecerá la forma para proceder á la ejecución forzosa de las decisiones, y la resolución acordada será obligatoria, sin reserva, para todos.

El reglamento definitivo para la ejecución forzosa y cuantos efectos puedan derivarse de ella, se deferirán al Congreso, y las decisiones de éste serán obligatorias para los Estados aliados para proceder á la ejecución forzosa.

Los precedentes establecidos á fines del siglo anterior, con ocasión de la guerra entre Turquía y Rusia, y la de Turquía y Grecia, nos reafirman en nuestro concepto de que, con mejor organización del denominado *concierto europeo* (que, en nuestro concepto, debiera ser organizado en Congreso, más

bien que en la acción concertada de las Potencias más influyentes y de mayor predominio), se podría llegar á traducir en hecho un sistema más justo y más razonable de intervención colectiva.

De la Conferencia.

1044. La Conferencia se compone de los miembros de las grandes Potencias que representan al Gobierno actual de cada una de aquéllas, en número de dos; de los representantes del pueblo, en número de cinco, elegidos entre los diputados, por el Congreso, y de los representantes del Estado ó de los Estados que tengan un interés directo en la solución sometida á la decisión de la Conferencia misma.

Los representantes de cada Gobierno y los del pueblo tendrán voto deliberativo; los representantes de los Estados que tengan interés directo en la solución de la cuestión sometida á la Conferencia, podrán tomar parte en todas las discusiones, pero sin voto deliberativo.

1045. La reunión de la Conferencia podrá ser promovida por cada uno de los Estados de la *Unión*, y deberá tener lugar siempre que surja un conflicto entre dos ó más Estados acerca de la interpretación ó de la aplicación de una regla de derecho proclamada por el Congreso, ó acerca de un principio cualquiera de derecho común, habiendo resultado ineficaz la interposición de los medios diplomáticos, con peligro de una grave perturbación que pueda alterar las relaciones pacíficas entre los Estados de la *Unión*; un cuarto, de los miembros pertenecientes al Congreso, apoyará la demanda hecha por uno de los Estados de la *Unión*.

En nuestro concepto, la Conferencia debe representar el Poder ejecutivo; el órgano investido de la potestad de hacer respetar las leyes internacionales proclamadas por el Congreso; prevenir las perturbaciones que pueden surgir de su inobservancia, y aplicarle para resolver los conflictos que puedan turbar las buenas relaciones pacíficas. Dado este concepto, es fácil explicar en la constitución de la Conferencia la intervención de los representantes de las grandes Potencias, como las más interesadas en prevenir las perturbaciones internacionales. Bien persuadidos de que el actual desorden internacional proviene, principalmente, del predominio de la política sobre el derecho, debemos procurar que las instituciones que deban tener por objeto el gran fin de mantener en la Sociedad internacional el orden jurídico, deben representar á la Sociedad misma. Consiguientemente, también de la Conferencia conviene excluir la política, y muy singularmente la de los Estados más fuertes y poderosos, porque tienden siempre á imponer la política de su país.

Ningún interés internacional, ni aun el de prevenir las perturbaciones, puede considerarse del exclusivo interés de los Gobiernos. Debe, antes bien, reconocerse que todo interés internacional afecta á la vida de cada Estado, y, consiguientemente, á los intereses del pueblo.

La representación popular no debe faltar nunca, tratándose de decidir cuestiones que afecten á la Sociedad internacional. La prosperidad, el bienestar, la vida de cada pueblo está estrechamente ligada con la de todos los demás, y cuanto ocurre en la Sociedad internacional afecta directa ó indirectamente á la vida de cada uno y de todos los pueblos que constituyen los Estados.

Por tales consideraciones creemos que también en la Conferencia debe tener cabida la representación popular. Hemos limitado á cinco los representantes en la Conferencia, elegidos entre los representantes del pueblo en el Congreso, antes de la disolución de éste, y deberán conservar su investidura mientras no se reuna otro Congreso, en cuyo caso éste designará otros cinco miembros de su seno, los cuales deberán representarle en la Conferencia.

Competencia de la Conferencia.

1046. La Conferencia será competente para decidir en todo conflicto de gran interés, comprendiendo la interpretación de un tratado entre dos ó más Estados á quienes afecte.

Podrá, asimismo, decidir acerca de la revocación de un tratado concluido entre dos Estados, en los casos previstos en las reglas 639, 701 y 706.

Podrá también interpretar cualquier regla estipulada en un tratado general; pero no será igualmente competente para decidir acerca de la revocación ó suspensión de esa regla. Será igualmente competente para decidir cualquier controversia entre los Estados de la *Unión*, mediante la aplicación de una disposición de las leyes proclamadas por el Congreso; pero no será competente para proclamar una nueva regla de derecho, cuando esa falte, á menos que por las particulares circunstancias del caso pueda considerarse contenida en aquélla, fundándose en la analogía, ó inferirse de la establecida por el Congreso mediante la interpretación extensiva.

Será también competente la Conferencia para decretar la sumisión al juicio arbitral, aunque las partes no hayan acordado expresamente tal forma de procedimiento.