

mundo, lo mismo que las garantías internacionales, se desarrollarán y engrandecerán.

El nuevo derecho internacional ha establecido, además de las legaciones, el sistema de consulados. El número de cónsules es mucho más considerable que el de los representantes diplomáticos, y tiende á aumentarse más. Los consulados, repartidos en toda la superficie de la tierra, cubren el globo como con una red de postas internacionales, facilitan las relaciones pacíficas de las naciones y dan más intensidad á la vida é intereses comunes de los pueblos. Los cónsules no son, como los diplomáticos, representantes de los Estados; tienen por misión principal proteger los intereses de sus conciudadanos en el extranjero, y procurar que los derechos de estos últimos tengan la protección que se les concede en su patria. Esta es la razón por la que la importancia de los consulados aumenta en proporción del desarrollo y de los progresos de las relaciones entre los pueblos.

En un principio solo las necesidades y los intereses del comercio hacían que los negociantes fuesen á los países extranjeros y entrasen en relaciones de negocios con las demás naciones, y por este motivo los consulados tuvieron en su origen un carácter comercial. Todavía en la actualidad el comercio es el que forma la parte esencial de las relaciones de los pueblos, aunque no todo permanezca lo mismo que antes. La mayoría de los viajeros no se compone ya de comerciantes. Motivos muy distintos inducen á los particulares á visitar un país extranjero y á establecerse en él por más ó menos tiempo; la educación, la ciencia, las artes, la agricultura, el parentesco, los viajes de recreo son algunos de estos motivos. Esta multitud de particulares entra, sin embargo, en relaciones de negocios con los extranjeros, y puede llegar caso en que necesiten protección; también entonces corresponde á los cónsules auxiliar á estas diversas clases de sus conciudadanos.

A medida que se ha ido extendiendo la esfera de actividad de los cónsules, y aumentándose el peso de los negocios, ya no fueron suficientes los antiguos cónsules comerciales para quienes el consulado no era muchas veces más que una ocupación accesoría. No se podía exigir de ningún negociante que se ocupase gratuitamente, á título honorífico, de los asuntos cada día más numerosos, más variados y más complicados del consulado; fué preciso nombrar en las ciudades de mucho comercio y en las capitales en que no había Encargados de negocios, cónsules que disfrutasen de un sueldo y que hiciesen del consulado su profesión especial. Aun no se ha terminado el desarrollo de este sistema consular, pero á medida que se extienda irá siendo una de las palancas más poderosas de los progresos pacíficos del derecho internacional.

Derechos de los extranjeros.

Los Estados no deben permanecer aislados.

Los triunfos pacíficos del derecho internacional moderno han mejorado ya mucho la posición de los extranjeros. Los pueblos de la antigüedad se inclinaron siempre, como los salvajes de hoy, á considerar como enemigo á todo extranjero, y á no reconocerle ningún derecho si no se ponía bajo la protección especial del que le diese hospitalidad ó de algún personaje poderoso. Proscribir á un hombre, desterrarle, equivalía casi á sumergirle en la miseria y en un abismo de infortunios. También en la Edad media se veía con mala voluntad á los extranjeros. Estaban obligados á pagar muy caro al soberano ó á las municipalidades una protección demasiado equívoca. Si querían sacar sus bienes del país en que estaban establecidos, debían pagar un tanto por ciento muy fuerte. Si morían en país extranjero, inmediatamente el so-

berano se apoderaba de su fortuna, la declaraba vacante y se la apropiaba, ó al menos, no la entregaba á los herederos sino despues de exacciones considerables.

Todo esto es hoy diferente y mejor. En el mundo civilizado se respetan en los extranjeros los derechos de la humanidad, y son asimilados completamente á los nacionales en todos los derechos importantes de la legislacion privada. En la actualidad, han desaparecido en Europa los derechos de aubana, de extraccion, la gabela de emigracion y tantas otras; un gran número de tratados han tenido por objeto abolir los derechos que se pagaban en los casos de emigracion, y han garantizado la libertad de los ciudadanos de establecerse en el lugar que elijan. El frances vive en Nueva-York, en Berlin ó en Calcuta con la misma seguridad que en Paris ó en Lion. Multitud de extranjeros de todos los paises viven en todas las naciones del globo en paz los unos con los otros, y se consideran tan bien protegidos como en su patria, respecto de sus personas, su familia ó sus bienes.

La admision de principios comunes á todos los pueblos no se ha quedado atras de los progresos de los medios de comunicacion. Estos principios han hecho desaparecer el aislamiento de ciertas naciones, y constituyen ya un derecho á que ninguna puede sustraerse, porque ademas de que incurriria en la reprobacion del mundo civilizado, se espondría á que se le pidiese cuenta de su conducta y á que le costase caro su modo de obrar; las demas naciones procurarian evidentemente enseñarle á respetar en el extranjero los derechos del hombre, y á ver en las relaciones comerciales ó en cualesquiera otras, una consecuencia necesaria de la comunidad de intereses de los pueblos. La cualidad de ciudadano del mundo que Kant consideraba como una condicion esencial, á la vez que como un ideal imposible de alcanzar, casi es hoy una verdad. Esta ciudadanía del mundo es tan compatible con la ciuda-

dania de un Estado determinado, como puede serlo esta última con la ciudadanía de una municipalidad.

Unicamente en el interior del Africa y del Asia adonde no ha penetrado la fuerza de la civilizacion, se desconocen todavía los derechos de los extranjeros; pero este estado de cosas no puede durar mucho tiempo. Todos los gobiernos se ocupan, y con razon, de sus ciudadanos que se hallan en el extranjero, porque es debido que estos últimos puedan ocurrir á ellos en los casos de denegacion de justicia ó de violencias. La proteccion que cada Estado dá á sus ciudadanos no está restringida á su propio territorio; la union de los Estados y la unidad de la especie humana se hace sentir tambien en el hecho de que cada nacion pueda estender sus brazos protectores sobre toda la tierra, tanto como sea compatible con la independencia de las demas. Aunque esta proteccion en favor de los súbditos residentes en el extranjero, ha sido algunas veces exagerada por ciertos Estados poderosos, es sin embargo, un progreso en el derecho internacional, porque las relaciones entre los pueblos y la seguridad de los extranjeros no dependen ya del capricho de los Estados, y los que atentan contra estos derechos estarán obligados á dar satisfaccion y á indemnizar á los interesados.

Se considera hoy como un atentado contra el derecho natural de la humanidad el que una nacion se aisle absolutamente ó prohíba á sus súbditos entrar en relaciones con los extranjeros. En otro tiempo esto se hubiera tenido como una consecuencia natural de la soberanía y de la independencia de los Estados. En la actualidad se reconoce á todas las naciones el derecho de mantener relaciones entre sí; se quiere que estas relaciones se faciliten y protejan para que la humanidad produzca mas y mejor, y puedan realizarse los destinos del género humano. En los últimos siglos los paises del Asia oriental se habian aislado completamente y prohibian á

las naciones de Europa y América la entrada á su territorio. Por mucho tiempo los puertos y las ciudades comerciales de China y el Japon estuvieron cerrados para los comerciantes y los navíos de las naciones cristianas; pero en nuestros días estas barreras han caído ante la fuerza siempre creciente del derecho internacional, y los imperios del Asia oriental han entrado á formar parte del acuerdo comercial y social americano-europeo. Inglaterra obligó á China en la paz de Nankin de 1842 á volver á abrir sus puertos, y los Estados-Unidos en 1858 obtuvieron del Japon el derecho de comerciar allí. Desde entonces el mundo cristiano y moderno se ha puesto en contacto con la antigua civilización del Asia; también en esto el derecho internacional ha dado un gran paso.

Libertad de los mares y los ríos.

Libertad de la navegacion.

Si los hombres pudiesen encerrar el aire atmosférico en grandes espacios, no hubieran dejado ciertos Estados de considerar como su propiedad exclusiva la atmósfera que circunda sus territorios. Pero las grandes corrientes de aire que cruzan la atmósfera no dependen de los Estados; siguen su camino sin cuidarse de las fronteras. El mar y los ríos que forman parte del dominio público, están reunidos por la naturaleza, y aunque separan á los diferentes países, sirven también para facilitar las relaciones de los pueblos, y unen las costas á las riberas que bañan. También ha habido Estados que han pretendido por mucho tiempo extender su soberanía, tanto como les ha sido posible, sobre los mares y los ríos, y en su provecho exclusivo los beneficios de la naturaleza. Los Estados de la Edad media llegaron hasta arrogarse la propiedad de la alta mar. La república de Génova pretendía tener la propiedad exclusiva de la mar liguria. Venecia se había ense-

ñoreado del Adriático. Los reyes de España y Portugal sostenían que ellos eran los únicos dueños de los mares del Nuevo Mundo, bajo el pretexto de que el papa Alejandro VI se los había dado en feudo. Cuando Grocio combatió estas absurdas pretensiones y comenzó á escribir en favor de la libertad de los mares, tuvo que guardar consideración á muchas susceptibilidades. Todavía en el siglo XVIII, Inglaterra pretendía ejercer ella sola la soberanía de los mares que rodean las Islas Británicas.

Estos abusos han debido cesar al fin ante los progresos lentos, pero continuos, del derecho internacional. El actual mundo civilizado reconoce sin vacilación los dos grandes principios siguientes: "*Ningun Estado tiene derecho de soberanía sobre la alta mar.*" "*Los mares interiores están abiertos para la navegacion libre de todos los pueblos.*"

No hace sino pocos años que han desaparecido las antiguas restricciones de la libertad de los mares y las expoliaciones que en otro tiempo estuvieron en uso. El mar de Mármara, aunque completamente circundado por las costas turcas y fácilmente dominable por los castillos de los Dardanelos, y el mar Negro, que Rusia pretendió monopolizar en su provecho, han quedado abiertos á la navegacion libre de todas las naciones por los tratados de Andrinopla en 1829 y de Paris en 1856. Todavía en 1841 la mayor parte de las potencias marítimas reconocían á Dinamarca el derecho de cobrar un impuesto á todos los navíos que cruzaban el Sund para pasar del mar del Norte al Báltico. Este derecho de Dinamarca se fundaba en una costumbre secular y había sido confirmado por muchos tratados. Pero cuando los Estados-Unidos declararon que no respetarían en lo dé adelante este derecho histórico, porque era contrario al derecho natural de la libre navegacion de los mares, Dinamarca aceptó de buena voluntad las proposiciones que le hicieron las potencias europeas para que

renunciase este derecho mediante una indemnización. De este modo fué proclamado una vez mas el principio de la libertad de los mares.

Después de reconocido el hecho de que los mares están destinados por la naturaleza para la navegación de todos los pueblos, se pidieron necesariamente nuevas libertades. Debe reconocerse que la soberanía de un Estado no está restringida á la tierra firme, sino que también hacen parte de su territorio y están sometidos á su jurisdicción las partes de la costa en que se efectúa el flujo y reflujo y los golfos ó radas que se pueden dominar, aunque sea parcialmente, desde la tierra firme. Con mayor razón deben comprenderse en este dominio los ríos que atraviesan un país ó le sirven de frontera, y los puertos donde se ejecutan trabajos para beneficio de la navegación. Son como partes líquidas del territorio; el principio de la libertad de los mares no les puede ser aplicable.

Pero sin dejar de reconocer que los puertos, lagos y ríos navegables forman parte del territorio de un Estado, no debe olvidarse su natural conexión con la alta mar; es preciso por lo mismo restringir la soberanía exclusiva de los Estados, y modificarla teniendo en cuenta las relaciones internacionales. Los navíos de las diferentes naciones que entran á los puertos ó remontan los ríos, vienen de alta mar; se coartaría la libertad de las relaciones internacionales y se nulificaría el derecho que tienen todos los pueblos de hacer uso de las aguas públicas, si se consintiese en que un Estado pueda á su arbitrio cerrar sus puertos ó ríos á los buques extranjeros. Cuando un río atraviesa el territorio de muchos Estados para desembocar en el mar, podría suceder que si no se limitaba de algún modo la soberanía de uno de estos Estados, cerrase á los demás la entrada del mar y los privase de todo comercio marítimo; en tal caso se quitaría á los

puertos y á los ríos su verdadero carácter, y se les impediría realizar su verdadero destino, que es unir á todas las naciones.

Los progresos del derecho internacional exigen, pues, la libre navegación de los ríos que son parte del dominio público. Esta idea fué formulada por primera vez respecto de la navegación del Rin, en el tratado de París de 1814. Se consideraba desde entónces probable la aplicación de este principio á todos los ríos de Europa. El derecho internacional y la libertad del comercio deben este progreso, principalmente, á Guillermo de Humboldt representante de Prusia. El congreso de Viena en 1815 (arts. 108 y siguientes) proclamó la libre navegación de todos los ríos que atraviesan ó separan varios Estados, y extendió expresamente este principio á los afluentes navegables del Rin, al Mosa, al Elba, al Oder, al Weser, al Vistula, al Pó y al Escalda, cuyas embocaduras habían sido cerradas por mucho tiempo, por la Holanda, á los navíos belgas. A nombre de la libertad triunfante, quedaron abolidos los numerosos peajes fluviales establecidos en la Edad media; los Estados ribereños y las potencias marítimas encontraron al fin una base en que apoyarse para combatir los innumerables abusos locales que el tiempo había consagrado. No se admiten ya mas que los derechos percibidos á título de remuneraciones por servicios útiles ó necesarios. Los Estados ribereños del Danubio admitieron mas tarde el nuevo principio, y este río quedó al fin abierto al comercio de todas las naciones, por la paz de París de 1856.

Nos falta aún, para ser lógicos, pedir la libertad de la navegación en los ríos que cruzan el territorio de un solo Estado. Por el hecho de desembocar en la mar, estos ríos están destinados por la naturaleza al comercio del mundo. Algunos Estados rehusan, todavía, permitir á los buques extranjeros el uso de los ríos que atraviesan su territorio, y exigen,

sin embargo, para sus propios navíos el derecho de navegar en los ríos situados en países lejanos, bajo el pretexto de que estos últimos cruzan el territorio de varios Estados. Hay en esto una contradicción que salta á la vista. ¿Por qué un Estado ha de tener sobre los ríos que no salen de su territorio, mas derechos que los que tienen los Estados ribereños sobre el río que cruza el territorio de todos ellos? Si se obliga á estos últimos á abrir el río comun al comercio internacional, ¿con qué derecho rehusaria el primero la misma obligación? ¿Por qué razón los buques, autorizados por el derecho internacional para navegar en los ríos que pertenecen á varios Estados, habian de perder este derecho, con motivo de que por cesiones de territorios, estos ríos llegasen á pertenecer á un solo Estado? ¿Acaso el Pó ha cesado de ser libremente navegable, y podría cerrarse al comercio extranjero, porque ya no atraviesa por varios Estados, sino únicamente por el reino de Italia? El Misissipi era, hace un siglo, un río comun á España, Francia é Inglaterra, y en la actualidad pertenece solamente á los Estados-Unidos, ¿pero ha cambiado por esto de naturaleza? ¿Ha disminuido su importancia para las relaciones internacionales? No es posible, por consiguiente, sostener por mas tiempo la distincion entre los ríos que pertenecen á un solo Estado, y los que cruzan el territorio de varios; no hay razón alguna para admitir la libre navegacion de los unos, y no de los otros.

Medios de terminar los conflictos. Arbitrajes.

Cuando dos Estados tienen alguna desavenencia seria, se inclinan fácilmente, á causa de la falta de tribunales, á hacerse justicia por sí mismos recurriendo desde luego á la guerra. Esta es, sin duda alguna, una de las fases bárbaras de la civilización actual, y debemos confesar que, en esta materia, los progresos del derecho internacional son casi nulos.

Apenas hay síntomas de llegar á sustituir por otros medios el recurso de la guerra. Las potencias representadas en el Congreso de París de 1856, consignaron el *deseo* de que los Estados que tuviesen alguna desavenencia, empleasen para arreglarla *los buenos oficios de una potencia amiga*, en vez de recurrir desde luego á las armas; no se atrevieron á erigir en principio este deseo, y no quisieron coartar su libertad de acción futura.

Lo que entonces se expresó bajo la forma de un deseo, podrá elevarse mas adelante al rango de un deber internacional. En muchos países se exige que las partes antes de comenzar un proceso, comparezcan ante el juez de paz para intentar una conciliacion; el tratado de París propone algo análogo para los conflictos internacionales. No se impediria de este modo la guerra, pero habria una garantía mas en favor de la paz.

En las confederaciones de Estados no hay tribunal federal competente para decidir las dificultades que sobrevengan entre ellos; pero estas confederaciones conocen hace siglos el sistema de arbitrajes, que tiene por objeto terminar las diferencias sin recurrir á las armas.

Algunas veces estos arbitrajes son obligatorios para los confederados, y estos deben abstenerse completamente de cualesquiera vías de hecho. Entre los Estados soberanos se han celebrado algunos tratados para establecer este sistema de arbitrajes, pero todavía no ha llegado á ser obligatorio para ellos. Quizá alguno de los próximos congresos internacionales llegue á establecer, al menos para ciertos conflictos, la obligación de someterse á la decisión de árbitros, determinando al mismo tiempo el procedimiento que se deba usar en semejantes casos. Hay desavenencias para cuyo arreglo es racionalmente imposible recurrir á la guerra; tales son las cuestiones de etiqueta, de rango, de indemnizaciones. El va-

lor del objeto en litigio no guarda proporcion en estos casos, con los gastos que la guerra ocasiona y con los males inevitables que trae consigo, y por lo tanto, un Estado en que reina el buen sentido no tendrá la idea de apelar á las armas. En tales casos es conveniente que se recurra siempre á un arbitraje, único modo de terminar la cuestion antes de que se exalten las pasiones. Es cierto que no es cosa fácil encontrar siempre buenos jueces. Si se elige una gran potencia neutral, nunca hay seguridad completa de que no hará inclinarse la balanza del lado de sus intereses ó de sus simpatías políticas. Tampoco hay seguridad de que el soberano designado, aun cuando no tenga interes personal alguno, elija buenos consejeros; las personas á quienes consulta quedan las mas veces ignoradas y son, por consiguiente, irresponsables; los tribunales ordinarios, á quienes podria consultar, no es comun que posean un conocimiento bastante profundo del derecho internacional, y no tienen la práctica de los negocios de esta clase. Cuando los Estados-Unidos pidieron últimamente á Inglaterra indemnizaciones por los daños que les ocasionaron los corsarios del Sur, el profesor Lieber propuso encomendar la decision del negocio á una facultad de derecho que disfrutase de incontestable autoridad, y cuyos miembros comprometiesen su honor científico. Se podria tambien designar de antemano, á propuesta de los Ministros de justicia, una lista de jurados que tuviesen los conocimientos necesarios de derecho internacional; de esta lista se eligiria para cada caso especial, cierto número de jurados que resolverian la dificultad bajo la direccion del soberano de un Estado neutral.

Se ve que sobre este punto se titubea aun en la eleccion de los medios pacíficos de terminar los conflictos.

LAS LEYES DE LA GUERRA.

Derechos contra el enemigo.

Los Estados son los enemigos y no sus ciudadanos.

El espíritu de humanidad de que está penetrado el derecho internacional, ha obtenido sus mas grandes victorias precisamente en el terreno en que menos parece que debia intervenir la idea de un derecho. En efecto, durante la guerra, solamente las fuerzas materiales están en actividad. Y sin embargo, la fuerza civilizadora del derecho internacional hace sentir sus felices efectos en medio de estas luchas salvajes de los pueblos. Se ha logrado civilizar las leyes de la guerra y echar por tierra la mayor parte de las costumbres bárbaras admitidas en otro tiempo durante las hostilidades. Las guerras son ya menos inhumanas, se las ha regularizado y se han disminuido sus horrores, no solamente por los perfeccionamientos de hecho en el modo de hacerlas, sino tambien por los progresos de los principios internacionales en esta materia.

Los pueblos de la antigüedad consideraban á sus enemigos como seres sin derechos, y creian que respecto de ellos todo les era permitido; pero hoy todos comprenden que es preciso, aun durante la guerra, respetar los derechos inherentes á la naturaleza humana porque los enemigos no cesan de ser hombres.

Hasta hace poco tiempo, se ensanchaba arbitrariamente la idea de *enemigo*; solamente motivos políticos ó morales aconsejaban guardar ciertas consideraciones á los ciudadanos del Estado con el que se sostenia la guerra, pero no se creia que

esto fuese un deber. Grocio y Pufendorf consideraron todavía como principio reconocido y basado en el consentimiento de todos los pueblos, que todos los súbditos de los dos Estados beligerantes inclusive las mujeres, los niños, los ancianos, los enfermos, eran enemigos, y que los enemigos estaban á merced del vencedor.

Las ideas actuales de la humanidad son mas restringidas en este punto; la guerra de hoy es la lucha entre dos Estados, entre dos potencias políticas, y de ninguna manera entre los ciudadanos de ambas. Esta distincion hecha primeramente por los hombres de ciencia y aplicada despues en la práctica tiene muchas é importantes consecuencias.

Cada individuo se encuentra durante la guerra en una doble posicion. Por una parte es un sér independiente, una persona privada, y como tal, tiene un gran número de derechos respecto de su persona, su familia y sus bienes; tiene derechos privados. Como la guerra no se hace entre los simples ciudadanos, no puede tener por consecuencia la extincion de los derechos privados, y estos no pueden depender nunca del arbitrio del enemigo.

Por otra parte, cada individuo es ciudadano de un Estado, y con este carácter está interesado en la lucha que sostenga su país. No puede serle indiferente la suerte de su patria; toma parte en el éxito ó en los reveses del Estado á que pertenece. Su deber como ciudadano es dar sus bienes y su vida por la patria en peligro. Por el derecho público todos los ciudadanos tienen numerosas obligaciones para con el Estado.

De esta distincion que hace el derecho internacional moderno, dimanen los grandes principios siguientes: "*Como simples particulares los individuos no son enemigos.*" "*Como ciudadanos del Estado participan de las enemistades del Estado á que pertenecen.*" En lo que concierne á los *derechos privados*, es una misma la regla en tiempo de guerra ó de paz.

Cuando se trata del derecho público, comienza el estado de guerra y entran en vigor *las leyes de la guerra.*

Desde la admision de estos principios han disminuido los peligros á que está expuesta la poblacion pacífica en tiempo de guerra.

En la antigüedad, las personas indefensas, las mugeres, los niños, corrian siempre el peligro de ser maltratados, esclavizados, vendidos ó muertos por los guerreros enemigos. El tacto político de los Romanos los indujo, en casi todas sus guerras, á no usar de un modo absoluto de este pretendido derecho; querian reinar sobre los pueblos, no exterminarlos. Pero los jurisconsultos romanos no ponian en duda el derecho de cometer tales actos. Solo los templos y los dioses eran asilo contra la violencia y la sed de sangre de los vencedores; pero esta proteccion era muy poco segura y de muy limitado alcance.

En la Edad media tampoco habia reglas que garantizasen á la humanidad contra los males de la guerra. No se acostumbraba ya la esclavitud propiamente dicha, con excepcion tal vez de los prisioneros mahometanos; pero se hacia la guerra con mas barbarie y crueldad que bajo el Imperio romano. Los ciudadanos pacíficos eran objeto de las mas atroces violencias, y hasta estaban expuestos á la muerte cuando los enemigos invadian el país. La guerra de Treinta años nos presenta todavía el espantoso espectáculo de una soldadesca desenfrenada que hacia la guerra á fuego y sangre.

Grocio mismo no se atrevió aún á condenar estos abusos del derecho internacional; avanza hasta reconocer que el derecho de gentes tolera este modo de obrar, y solo á nombre de la moral y de la razon reprueba esos bárbaros actos. El único límite que señala á nombre del derecho internacional, es la prohibicion de abusar de las mujeres; el derecho internacional cristiano de la época habia establecido al fin esta regla.