

LIBRO CUARTO

DE LA TUTELA JURIDICA DEL DERECHO INTERNACIONAL

1.140. Es necesario determinar la manera de proveer á la tutela jurídica del derecho internacional.—**1.141.** Para la ordenada coexistencia de los Estados es necesario establecer la autoridad del derecho é impedir la violación del mismo.—**1.142.** La guerra debe considerarse como una solución extrema y siempre ruinosa.—**1.143.** Conviene apelar á los medios legales para la tutela jurídica del derecho internacional.—**1.144.** Importancia de la diplomacia y de la acción diplomática.—**1.145.** Utilidad de las instituciones que tienen por objeto resolver pacíficamente las cuestiones que pueden surgir entre los Estados á consecuencia de la violación de los derechos ó de la inobservancia de los deberes.—**1.146.** División de la materia del presente libro.

1.140. En los libros anteriores nos hemos ocupado de los derechos y de los deberes de los Estados, los cuales se derivan de la misma ley natural, ó de la admitida por éstos por consentimiento recíproco, como regla de su conducta. En este nos proponemos examinar la manera cómo debe proveerse á la tutela jurídica de los derechos y de los deberes de los Estados, y cómo han de resolverse las cuestiones que puedan surgir entre los mismos, en el ejercicio de los derechos correspondientes á éstos, y en el cumplimiento de sus deberes.

Si cada pueblo reconociese constantemente la autoridad del derecho, cumplierse lealmente sus deberes y respetase los derechos de los demás, estarían asegurados la paz, la tranquilidad y el bienestar de todos; pero tal estado de cosas, por más que todos lo deseamos, está muy lejos de ser una realidad. Para esto sería necesario que las diversas gentes estuviesen exentas de las malas pasiones, que impiden con frecuencia conocer con exactitud lo que es justo y se debe á cada cual, y que los Gobiernos no favoreciesen las pasiones populares por interés, por ambición, ó por otros fines.

Ocurre desgraciadamente que aquellos ponen en tela de juicio las verdades más evidentes, y aparentando ignorar los más evidentes principios, desnaturalizan lo justo y lo injusto según sus particulares ventajas, y á veces hasta desconocen las reglas de derecho á cuya observancia se han obligado ellos mismos por consentimiento recíproco, violando otras abiertamente las reglas de justicia más claramente establecidas y corrompiendo la conciencia popular al querer justificar ante ella sus violaciones con los socorridos sofismas de la suprema necesidad del estado y de la salvación del pueblo.

1.141. Es evidente que si en tales circunstancias no hubiese medio alguno para reparar el desorden que es la consecuencia necesaria de desconocer la autoridad del derecho ó de la manifiesta violación del mismo, no podría subsistir la sociedad de los Estados, puesto que no es posible la coexistencia de seres libres sin que reine el orden, ni éste, sin reconocer el imperio de la ley establecida por común consentimiento y su virtud de mandar vedar ó permitir, y sin observar el precepto de justicia natural de dar á cada uno lo suyo.

Por esto se ve claramente que es indispensable determinar cuáles son los medios legales para asegurar el respeto al derecho, y para reprimir las violaciones, restablecer el orden y prevenir las arbitrarias lesiones de los derechos de los demás, resolviendo de un modo razonable y justo las cuestiones que puedan surgir entre los Estados en sus relaciones recíprocas.

1.142. En otro tiempo era opinión general que, no habiendo entre los Estados iguales é independientes ningún superior legítimo que tuviese autoridad para obligar á una parte á reconocer y respetar el derecho de la otra, podía cada Estado, al sufrir cualquier lesión, apelar á la fuerza para defender sus propios derechos, considerándose por esto la guerra entre ellos como la principal y aun la única tutela. En nuestro tiempo, por el contrario, á medida que se extiende la solidaridad de intereses y se comprende mejor la imposibilidad de aislar los perjudiciales efectos de la guerra, á causa del daño que ocasiona aun á los mismos neutrales y de las ruinas que produce, va aumentando en el ánimo de todos el sentimiento de horror hacia la misma, y se extiende la convicción de que, si no se puede evitar por completo, es necesario al menos hacer muy rara y difícil la guerra.

Hay también quien piensa que ésta puede evitarse por completo, y con intención humanitaria bosqueja ora un sistema,

ora otro para resolver pacíficamente todas las cuestiones internacionales: pero nosotros no nos atrevemos á extender nuestras aspiraciones hasta ese punto, porque puede á veces ser necesario el empleo de medios coercitivos por el abuso que se hace de la libertad, y no siempre podrá evitarse el apelar á la fuerza armada contra aquellos que con manifiestos actos de violencia conculquen nuestros derechos, cuando se haya agotado todo medio racional y pacífico para obligarles á darnos lo que nos pertenece.

1.143. Sin embargo, antes de recurrir á ese expediente extremo exigen la razón y la justicia, que se agoten todos los medios conducentes á prevenir la inobservancia de los deberes internacionales de los Estados y la violación de los derechos, y cuando no obstante esto se cometa una patente violación de aquellos, todavía podrá buscarse el medio de resolver pacíficamente la cuestión surgida y llegar á un arreglo amistoso mediante expedientes razonables y adecuados para facilitarlos, ó por las vías de hecho eficaces para provocarlo, empleando siempre las menos ruinosas.

1.144. Al primero de estos nobles fines debe dirigirse la acción diplomática, la cual debe procurar prevenir las violaciones del derecho y asegurar su respeto, acción que debe ejercerse por todos los representantes legales de los Estados.

1.145. Al segundo deben dirigirse todas aquellas instituciones que se consideren eficaces para resolver las cuestiones internacionales, sin recurrir al expediente extremo y ruinoso de la guerra, tales como la mediación, el arbitraje, las conferencias y los congresos (medios amistosos); la retorsión, las represalias, el secuestro y el bloqueo pacífico (medios coercitivos).

1.146. Como ambos órdenes de medios tienden en suma á proveer á la tutela jurídica de los derechos y de los deberes de los Estados, trataremos de ellos en este libro, que se dividirá en dos secciones: la primera concerniente á los representantes legales de los Estados, como son el soberano y los agentes diplomáticos; la segunda se refiere á los medios de resolver las cuestiones internacionales excepto el de la guerra.

SECCIÓN PRIMERA

DE LOS PROTECTORES LEGALES DE LOS DERECHOS Y DE LOS INTERESES NACIONALES

1.147. El Soberano y los agentes diplomáticos son los protectores legales de los derechos de los Estados.—**1.148.** Carácter del movimiento internacional moderno.—**1.149.** Orden de esta sección.

1.147. Los protectores legales de los derechos y de los intereses de cada Estado son aquellos que lo representan en sus relaciones con los demás. Tales son el Soberano, los agentes diplomáticos y todos aquellos á quienes en circunstancias especiales se les confía la misión de tratar en nombre del Estado y de proteger los intereses de los ciudadanos.

La misión de estas personas que representan al Estado no es sólo la de mantener y cultivar las buenas relaciones entre éste y los demás Estados, sino que debe también considerarse como objeto principal de aquélla la de prevenir todo motivo de disgusto, asegurando el respeto y la observancia del derecho, procurando convertir la sociedad de hecho de los Estados civilizados en una verdadera sociedad de derecho. Este es el nuevo campo de acción de la diplomacia moderna en armonía con las nuevas necesidades que han surgido en nuestra época. En tiempos no muy lejanos era el principal objetivo de la política de los Gobiernos el proteger, sin reparar en los medios, la utilidad y el interés de las dinastías, siendo la acción diplomática el instrumento para conseguir este objeto. En la actualidad, á medida que se amplía el concepto de la solidaridad de los pueblos civilizados, y se comprende más claramente que conviene á todos y á cada uno asegurar la paz y evitar la guerra, el fin principal de la acción diplomática debe ser el de prevenir aquélla, evitando las muchas causas que podrían promoverla por medio de una acción moral que la diplomacia debe ejercer para asegurar el respeto del derecho y de la observancia de los deberes recíprocos de los Estados.

1.148. El movimiento internacional tiende, en efecto, á convertir la *sociedad de hecho* de los Estados que se hallan en el mismo grado de civilización y de cultura en una verdadera *sociedad de derecho*, no bastando para esto que prevalezca el derecho sobre la fuerza, sino que se imponga también á la política (1). La opinión pública reclama una política internacional que, en lugar de inspirarse en las vagas ideas de equilibrio y fomentar las pasiones populares con aspiraciones de engrandecimientos territoriales, asegure la paz, la libertad, el comercio pacífico, el trabajo y la prosperidad de los pueblos. A la diplomacia corresponde emplear todas sus fuerzas activas para satisfacer la nueva necesidad sentida, esto es, la de asegurar al desarrollo de las relaciones internacionales una base jurídica, y sin olvidar los intereses temporales y condicionales de un país, no considerar éstos como un principal ideal (2), sino tener además en cuenta los intereses generales y permanentes de la humanidad. Por esto consideramos la diplomacia como uno de los factores de la tutela jurídica, porque, repeti-

(1) Cuando llegue á realizarse este noble ideal se proveerá más eficazmente á la prosperidad de cada pueblo, según lo previó con gran penetración Jorge Washington, que, al tomar posesión de la presidencia del Senado americano, dijo: «Si hay alguna verdad sólidamente establecida es esta: que existe en el mundo un lazo indisoluble entre las puras máximas de una política honrada y magnánima y las sólidas recompensas de la prosperidad y del bienestar de un pueblo.» (Discurso pronunciado el 30 de Abril de 1789). También Mably, apoyándose en la autoridad de la historia, llegó á la misma conclusión: «La verdadera política está siempre conforme con la moral, y no puede jamás separarse de sus principios». *Etudes de l'histoire*, tomo XVIII, pág. 61, *Observations sur l'hist. de la Grece*.

(2) Según la antigua escuela, los diplomáticos representaban á los soberanos, no como jefes del Estado, sino principalmente en su interés personal y en el de sus dinastías, y todos sus esfuerzos se dirigían á recabar las mayores utilidades para las familias reinantes y á satisfacer sus miras ambiciosas y sus desmedidas pretensiones. El arte del diplomático se consideraba, pues, como dirigido principalmente á proteger los intereses del príncipe, sin reparar en los medios, tanto que en el lenguaje común la palabra diplomático significaba hombre agudo, astuto, dispuesto á mentir, según las circunstancias, á engañar, á fingir cuando le conviniese.

LAMENNAIS expresa el concepto de la diplomacia, según lo concedía la tradición, del siguiente modo: «La diplomacia es el sacerdocio del interés. Tiene dos objetos principales: procurar el bien propio y el mal ajeno. Si una nación, por ejemplo, arruina á otra sin obtener ningún beneficio directo, adquiere por lo menos una superioridad relativa de riqueza y de poder. El diplomático debe estar, por consiguiente, exento de los escrúpulos del deber. Sus funciones se reducen á una sola: á engañar. Cuando calla, cuando habla, cuando afirma, cuando niega, cuando grita, cuando insinúa, cuando aconseja, no persigue otro objeto. Sus discursos, su silencio, su figura, su gesto, sus caricias, sus enojos, todo en él miente.» (*Amschaspands y Dewands*, pág. 283).

mos, que su objeto principal es el prevenir las disidencias asegurando el respeto y la autoridad del derecho, y evitando, en cuanto es posible á la prudencia humana, la violación del mismo y previniendo muchas causas de guerra. Debe, pues, considerarse llamada á sustituir á la acción individual y á la colectiva de los Gobiernos y considerar el derecho internacional colocado bajo la tutela jurídica de todos los Estados civilizados, mirar las cuestiones que pueden interesar á este ó á aquel país como cuestiones de interés común, y promover, cuando llegue el caso, las reuniones, las conferencias, los Congresos, para prevenir los conflictos políticos y conjurar el peligro de la guerra.

También debe reputarse como un fin de la diplomacia el de mantener las buenas relaciones entre los Gobiernos y reanudar los lazos de amistad entre los pueblos. La necesidad en que se halla cada uno de éstos de asociar sus fuerzas con las de los demás y de no poder vivir aislado, hacen también de suma utilidad la acción de los agentes diplomáticos, los cuales deben tender á mantener las buenas relaciones y el comercio internacional.

1.149. Lo primero á que debe atenderse es á determinar bien cuáles son las personas llamadas á ejercer tan noble misión, y como para cumplirla bien es indispensable que se les atribuyan ciertos derechos y ciertas prerrogativas en consideración al carácter público de que se hallan investidas, deberemos ocuparnos de ambas cosas y lo haremos en capítulos distintos.

En general, puede decirse que las personas llamadas á mantener las relaciones entre los Estados y á ejercer la acción diplomática son aquéllas que, según la ley constitucional de cada país, representan al Estado y tienen la facultad de tratar en nombre de éste y dirigir el ramo de la administración pública, que comúnmente se denomina de los *negocios exteriores*.

El decidir en particular cuál sea la persona llamada á representar al Estado y cuáles los agentes subordinados á quienes dicha persona puede confiar que representen á este y traten en nombre del mismo, es cuestión que corresponde al derecho constitucional y no al derecho internacional. Nosotros únicamente debemos investigar cuándo debe considerarse establecido el carácter público de protector legal y representante de un Estado; cuáles son los derechos, los privilegios y las prerrogativas de las mismas en las relaciones internacionales, cómo deben probar y ejercer el poder que se les ha confiado y cuándo cesa éste. Trataremos, pues:

- 1.º De los soberanos;
- 2.º De los agentes diplomáticos;
- 3.º De aquellos á quienes en circunstancias especiales se confía la misión de tratar respecto á los negocios de Estado.

Y como los cónsules están destinados á proteger los intereses especiales que dependen del comercio internacional y á asegurar el respeto á las leyes que lo regulan, trataremos también, aunque brevemente, de estos funcionarios.