

dato de un Gobierno no podía imputarse al agente ninguna responsabilidad personal (1).

1.281. La tercera categoría de agentes ó comisarios son los agentes secretos; pero se ha convenido en que aun cuando tales comisarios sean enviados al extranjero con el consentimiento de su Gobierno, no pueden aspirar á que se les reconozca ningún carácter público ni pedir que se les aplique el Derecho internacional.

(1) Véase CALVO, *Der. intern.*, § 1.582 y WHARTON, *Digest of internat. Law of the United States*, §§ 21 y 350 (*McLeod's case*).

SECCIÓN SEGUNDA

MEDIOS EFICACES DE RESOLVER LAS CUESTIONES INTERNACIONALES DURANTE LA PAZ

1.282. Son inevitables las cuestiones internacionales entre los Estados.—**1.283.** Conviene hallar el medio de resolverlas durante la paz.— **1.284.** En el actual estado de cosas faltan procedimientos á propósito para ella, pero conviene determinarlos.—**1.285.** Orden de esta sección.

1.282. La misión de los agentes diplomáticos, de que hemos hablado anteriormente, debe tender, como ya hemos dicho en primer lugar, á mantener las buenas relaciones entre los Estados, y en segundo á prevenir las violaciones del derecho y á asegurar su respeto. Enseña, sin embargo, la historia que entre los Estados surgen en la práctica (unas veces por malas inteligencias, otras á consecuencia de la lucha entre los intereses políticos, económicos y morales) disensiones y conflictos que dan lugar á contiendas que es necesario poder resolver, á fin de hacer viable la coordinada coexistencia de los Estados en la humanidad y de prevenir la guerra.

Sería en vano esperar que el desarrollo, progresión de los Estados y el ejercicio de la libertad de que cada cual de ellos tiene derecho á gozar con la más completa independencia, pudieran hacerse efectivos en la práctica hasta el punto de evitar toda cuestión y todo conflicto, puesto que esto equivaldría á realizar un estado de cosas ideal é inconcebible en este mundo en que constantemente se agita la lucha de las pasiones humanas, por lo que sucede que, bajo la influencia de las mismas, excitadas por los intereses temporales múltiples y opuestos, van las cosas, no como debían, sino como se puede. El coordinar el desarrollo de la libertad y el poder que cada Estado tiene de gozar sin obstáculo sus derechos, con el deber que les incumbe de cumplir rigurosamente sus obligaciones y reconocer los derechos de los demás, es fácil en teoría, pero difícil y casi imposible en la práctica. Si en la sociedad civil, habien-

do Códigos, Tribunales y medios legales coercitivos bien establecidos y determinados no basta, sin embargo, todo ello para prevenir los posibles abusos de la libertad, ¿cómo puede esperarse que en la sociedad internacional, en la que se hallan en lucha intereses tan distintos y pasiones alimentadas por causas tan diversas y pueblos que señalan tantas gradaciones en la escala de la cultura y de la civilización, pueda realizarse el ideal de la perfección, esto es, el de evitar todo conflicto real y efectivo?

1.283. La única cosa que puede esperarse con razón es que la guerra no se considere como el único medio para resolver toda contienda (1) y que no debe ser lícito recurrir á este expediente ex-

(1) La urgencia de resolver el problema internacional de tal modo que se haga más rara y difícil la guerra, es tanto mayor cuanto se hace cada día más grave la cuestión social por una parte, y por otra los excesos del militarismo que tienden necesariamente á apoyar el actual estado de cosas. Remitimos al lector á lo dicho anteriormente (tomo I, § 133 y siguientes), añadiendo aquí algunos datos de hecho que vienen á confirmar nuestro juicio.

De un cuadro publicado en el *Statesman's Year Book*, Londres, 1887, resulta que el efectivo de los ejércitos que en los diecisiete Estados de Europa se mantienen durante la paz asciende á 3.031.054 hombres. Los gastos efectivos para mantener en pie de paz tan inmenso número de soldados y escuadras asciende á 4.000.000.000 de liras ó francos, y representa más de la cuarta parte del total de las rentas de todos los Estados europeos.

De una obra publicada por Alfredo NIEMARCH, *Las deudas públicas europeas*, París, 1887, sacamos que el total de la deuda pública de los Estados de Europa, la mayor parte de cuyos fondos se ha destinado á la provisión de armamentos, asciende á 117.112.000.000 de francos. Los intereses anuales y de amortización de esta deuda suben á la cifra de francos 5.343.000.000. Hace veinte años, esto es, en 1846, el mismo estadista consignaba como deuda una cantidad muy inferior (66.000.000.000), y los intereses anuales y la amortización ascendía á 2.438.000.000; por consiguiente, en veinte años ha sufrido la deuda pública de los Estados europeos un aumento de más del 80 por 100 en el capital y de un 100 por 100 en los intereses.

Estas son cifras elocuentes que se imponen á la modificación de los hombres de Estado, y tanto más cuanto que incesantemente surge la necesidad de aumentar los armamentos, á consecuencia de los nuevos esfuerzos que hacen cada cual de las grandes potencias, que con objeto de hacerse en esto superior, aumenta las propias fuerzas militares.

¿A dónde llegaremos en este fatal progreso del militarismo? ¿Podrán los Gobiernos pedir cada año nuevos recursos á los contribuyentes para proveer á las nuevas necesidades del presupuesto de la guerra? ¿Podrán ampliar su petición á más del máximun de la fuerza contributiva y aun productiva de cada país? ¿Podrán hacer esto agravándose como se agrava más cada día la cuestión social?

Es evidente que en el actual estado de cosas las necesidades del presupuesto de la guerra empobrecen á los pueblos, y que el empobrecimien-

tremo sin haber agotado antes todos los procedimientos ordenados para resolver las cuestiones internacionales sin necesidad de que desaparezca el estado de paz entre los litigantes.

El último Congreso de París de 1856, terminó con el protocolo suscrito en nombre de sus Gobiernos por los plenipotenciarios de Austria, Francia, Inglaterra, Prusia, Rusia, Cerdeña y Turquía, en el que se formuló el siguiente voto: «Que los Estados entre los que surja una cuestión seria, antes de apelar á las armas y hasta que las circunstancias lo permitan, recurran á los buenos oficios de una potencia amiga»; y dichos plenipotenciarios manifestaron también el deseo de que «los Gobiernos que no estuviesen allí representados se asociasen á dicho pensamiento.»

También nosotros hacemos votos porque esta laudable iniciativa no pierda su importancia en la práctica, y porque se amplíe su alcance, para lo cual proponemos la siguiente regla:

a) Cuando surja cualquier disenso entre dos Estados, antes de recurrir á las armas, deberán agotar todos los medios pacíficos para resolver la cuestión.

Según varias veces hemos repetido, tiéndese hoy á organizar la sociedad de los Estados civilizados que se hallan entre sí en relaciones necesarias de hecho, en una verdadera sociedad de derecho, y es claro que para esto es casi condición previa resolver de una manera amistosa las cuestiones que puedan surgir, como es también evidente que apelar á las armas, suceda lo que quiera, no puede considerarse como un medio conforme con la razón y la justicia (1).

1.284. Los medios y los procedimientos á que nos referimos no han sido bien determinados hasta ahora, porque ésta es sin duda la parte más deficiente de la ciencia del Derecho internacio-

to de éstos deberá obligar á los Gobiernos de los Estados civilizados á hallar la tutela de sus derechos fuera de la fuerza armada, reputada hoy como el único sostén de los mismos.

(1) Confr. CALVO, *Der. intern.*, lib. XVII; BLUNTSCHLI, obra citada, libro VII; HALLECK, *Intern. Law*, cap. XIV, y parte II, cap. XI; RIQUELME, *Der. púb.*, lib. I, tit. I, cap. VIII; PHILLIMORE, *Intern. Law*, tomo III, § 2.º; LAVELEYE, *De las causas de guerra en Europa*; LUCAS, *Necesidad de un Congreso científico internacional*. Memoria leída en la Academia francesa en la reunión del 5 de Octubre de 1872 y sus importantes comunicaciones á la *Sociedad de Amigos del país* para el arreglo de los conflictos internacionales, en el *Boletín* de dicha sociedad, 1863 á 1876. FIELD, *Proyecto de un Código internacional*, art. 128 á 538. ROLIN-JAEQUEMYS, en la *Revista de Derecho internacional*, tomo I, páginas 225 y 429; tomo V, pág. 463.

nal, la cual ha considerado como su misión principal determinar los derechos y deberes de los Estados y sus relaciones durante la paz, y las de los mismos durante la guerra, y no ha estudiado con el necesario detenimiento un sistema completo de la tutela jurídica de los derechos y de los deberes internacionales, lo cual ha contribuido á menoscabar la importancia práctica de la ciencia, porque la teoría de los derechos y de los deberes sin un sistema bien organizado para la tutela jurídica de los mismos, sin instituciones de orden jurídico eficaces para resolver los conflictos y las cuestiones entre los Estados, no puede contribuir á resolver prácticamente el problema de convertir la sociedad de los Estados en una sociedad de derecho. Para esto se necesitan medios idóneos para restablecer la autoridad del derecho y para proveer á la reparación jurídica de las violaciones de los derechos ajenos.

El haber querido admitir que cada Estado pueda defender á su antojo los derechos propios por medio de las armas y adoptar la fuerza armada para obtener la reparación de cualquier ofensa ó el reconocimiento de un derecho discutible, ha conducido á consolidar el falso concepto de que en la práctica valga el derecho de cada uno, tanto cuanto valga la fuerza de que se dispone para hacerla respetar; y como cada Estado ha podido confundir muchas veces las pretensiones propias con sus propios derechos, cuando ha tenido fuerza para hacerlos respetar, ha hecho ésto incierta la misma teoría de los derechos y de los deberes, y se ha llegado á hacer de la ciencia del Derecho internacional una ciencia sin base jurídica.

Confirmado lo que hemos dicho, esto es, que la guerra puede ser en ciertos casos necesaria é inevitable, repetimos sin embargo que ningún Estado puede reputar lícito declararla, sin haber agotado antes todos los procedimientos ordenados para resolver pacíficamente las cuestiones surgidas entre éste y cualquier otro Estado; que el cumplimiento ó interposición de estos procedimientos previos debe reputarse obligatorio para los Estados, puesto que deben reputarse como ordenados para la tutela jurídica de los derechos y de los deberes internacionales, y que como tales tienen la misma autoridad que el derecho; que ninguna guerra puede por regla general reputarse justa por parte del Estado que quiera emprenderla sin haber empleado antes todos los medios y procedimientos reconocidos por el Derecho internacional como idóneos y eficaces para resolver los conflictos entre los Estados sin apelar á la guerra.

1.285. La exposición de estos procedimientos es el objeto de que vamos á ocuparnos en esta sección.

Pueden dividirse en tres categorías:

A la primera pertenecen los medios diplomáticos, esto es, las negociaciones directas con los Gobiernos, los buenos oficios, la mediación, las conferencias y los congresos;

A la segunda pertenecen los medios jurídicos, esto es, los Tribunales internacionales y los arbitrajes;

A la tercera los medios coercitivos, esto es, la retorsión, las represalias, el embargo y el bloqueo pacífico.

De todos nos ocuparemos en tres capítulos distintos.

CAPITULO PRIMERO

De los medios diplomáticos para resolver las cuestiones internacionales.

§ 1.º

DE LAS NEGOCIACIONES, DE LOS BUENOS OFICIOS Y DE LA MEDIACIÓN

1.286. Interesa que los Estados consignen el objeto de la cuestión.—**1.287.** Utilidad de las negociaciones diplomáticas como medida adecuada para llegar á una solución amistosa.—**1.288.** Los Gobiernos deben estar siempre inclinados á la moderación.—**1.289.** Oportunidad de los buenos oficios.—**1.290.** De la mediación y de los derechos y deberes del mediador.—**1.291.** Incumbe á los Estados, agotar todos los medios para resolver la cuestión sin apelar á la guerra.

1.286. El primer deber moral cuando surge un litigio es el de establecer con exactitud el verdadero punto de la cuestión debatida, y de esclarecer por medio de la discusión pacífica las razones que militan en apoyo de una y otra parte, para lo cual son indispensables las negociaciones diplomáticas, que son un expediente eficaz para convencer á las partes de aquello en que no tienen razón, hacer posible una conciliación, ó poner por lo menos á aquella que quisiere abusar de la fuerza para conculcar los derechos de otro, en condiciones de asumir toda la responsabilidad de su inhumano proceder ante la opinión pública.

1.287. Hoy no puede decirse todavía que la opinión pública ejerza toda la fuerza que debería ejercer para dirigir en general la política internacional, porque no todos los pueblos tienen conciencia exacta de sus propios intereses; de donde procede que los Gobiernos, favoreciendo ciertas pasiones populares, hagan prevalecer los antedichos intereses, dando á entender que hacen la causa del pueblo; pero tiempo llegará en que se concreten más las ideas li-

berales, y se difundan y arraiguen en la conciencia de las masas, y en que la opinión pública ilustrada venga á ser la fuerza principal de los Gobiernos en el interior, y el único apoyo eficaz de su política en el exterior.

Para esto proponemos la siguiente regla:

a) Las negociaciones diplomáticas relativas al objeto de la controversia entre dos ó más Estados, los documentos, los títulos, las notas y cuanto pueda ser útil para determinar el verdadero objeto del litigio, y las razones que apoyan las pretensiones de cada parte, deberán publicarse.

Es evidente que la publicación de los títulos y documentos justificativos es el medio más directo de hacer un llamamiento á la opinión pública, sobre todo hoy que nos informa el telégrafo, con la rapidez del pensamiento, de cuanto ocurre en ambos mundos. Sólo así podrá, en las cuestiones internacionales, el que funda sus reclamaciones en el derecho y en la justicia, tener la garantía que presta la fuerza de la verdad y del derecho. Puede también ocurrir que se falsee y corrompa la opinión pública en el interior de un Estado por las malas artes de los fanáticos; pero la opinión pública del mundo civilizado es por sí misma imparcial, porque es desinteresada, y será tanto mayor la fuerza moral que ejerza con su poder misterioso, cuanto más desarrollados se encuentren los principios de la justicia internacional, y sea más eficaz la parte que tomen los representantes de los pueblos en el gobierno de la cosa pública.

El resultado de esta pública discusión pudiera ser que la parte llegara á convencerse por sí misma de su falta de razón, y se evitase toda controversia por medio de la conciliación, ó interpusiese un tercer Estado sus buenos oficios para facilitar la transacción, ó que las partes mismas propusiesen ó aceptasen la mediación.

1.288. El daño cierto é inmediato que traen consigo siempre las cuestiones entre los Estados, no sólo respecto de las partes contendientes, sino también respecto de los terceros, que sufren las consecuencias de todo acto que perturbe las relaciones pacíficas y pueda dar lugar á una guerra, es una razón grave y valiosa para aconsejar la moderación á los Gobiernos.

Proponemos, pues, la siguiente regla:

a) Es un deber de humanidad y un acto de sabia política llegar á una solución amistosa, limitando las pretensiones propias y renunciando á cualquier derecho dudoso, siempre que pueda hacerse esto sin detrimento del honor y de la dignidad del Estado.

En esto debe revelarse principalmente la elevada misión de la diplomacia, que deberá considerarla como ordenada para asegurar el reinado de la justicia y la conservación de la paz y buena armonía entre los pueblos, protegiendo los intereses generales y allanando las dificultades que pudieran turbarlos.

Reconocemos, además, que el espíritu de conciliación y moderación que debe animar la política de los Gobiernos, no ha de obligar á éstos á renunciar á sus derechos ciertos ó á tolerar procedimientos inconvenientes ó injuriosos. Puede ser lícito á los particulares dar oídos á la voz de la generosidad; pero no es lícito á los pueblos mostrarse generosos con detrimento de su dignidad. Dedúcese claramente de esto, que los arreglos amistosos de las controversias internacionales serán mucho menos difíciles cuando prevalezcan en una y otra parte los sentimientos de rectitud y de moderación. Debe, pues, considerarse siempre útil que una potencia interponga sus buenos oficios y haga oír su voz conciliadora á las partes que discuten.

1.289. Proponemos, pues, la regla siguiente:

a) Toda potencia puede ofrecer libre y espontáneamente sus buenos oficios para resolver una contienda entre dos ó más Estados, pudiendo además hacer valer su autoridad y su influencia moral para allanar las dificultades é inclinar á las partes á que transijan.

Será muy conveniente que la potencia que ofrece espontáneamente sus buenos oficios, se limite á examinar los documentos justificativos, pudiendo pedir que se le faciliten los títulos que por su naturaleza puedan contribuir á ilustrar la discusión, limitándose dicha potencia á dar buenos consejos, á proponer medios oportunos para llegar á una transacción, ejerciendo su influencia moral para conseguir que ambas partes moderen sus pretensiones excesivas con arreglo á la equidad y á la justicia. En todos estos procedimientos, su principal deber es la imparcialidad más rigurosa.

1.290. También puede suceder que las partes mismas contendientes inviten á una potencia amiga y desinteresada á interponerse entre ellas en calidad de amigable componedor, ó que la oferta de interponerse en tal sentido se haga por el Estado mismo y se acepte por los que disputan. En tal hipótesis, se verifica lo que se llama mediación, que es uno de los medios de arreglar y resolver pacíficamente las cuestiones internacionales.

La mediación, ora se pida directamente por las partes, ora sea

ofrecida y aceptada, da á la potencia mediadora ciertos derechos y le impone ciertos deberes (1).

El principal derecho del mediador es conocer exactamente el objeto de la cuestión, las negociaciones comenzadas y los documentos justificativos que puedan contribuir á ilustrarle sobre el objeto de la controversia. No es verdaderamente un juez, pero tiene derecho á saberlo todo sin reticencias, para poder cumplir convenientemente la difícil misión que se ha impuesto, y tendría razón para reclamar, si después de elegido como mediador, se le engañase por una ú otra parte.

El principal deber del mediador es la imparcialidad. Este debe pesar de buena fe las razones de las partes y conciliar las pretensiones opuestas con independencia, con prudencia, con rectitud y con el más elevado espíritu de justicia. Su misión es tanto más difícil cuanto más delicada, y para cumplirla bien es indispensable ser imparcial (2).

El fin que el mediador debe proponerse conseguir es facilitar, ante todo, la mutua inteligencia de las partes, y allanar después las dificultades ejerciendo su influencia y su autoridad moral para inducir las á moderar sus pretensiones para llegar á un arreglo amistoso. El mediador no es un juez ni un árbitro, ni debe convertirse en campeón de ninguna de las partes, sino que debe ser el conciliador, el amigo de las dos partes contendientes, y hacer todo aquello que un entendido y prudente mediador hace para arreglar un contrato entre particulares. Debe disponer á las partes á un arreglo razonable, y para conseguir el importante resultado de evitar la calamidad de una guerra, debe obrar con la mayor integridad, pero debe dejar á las partes interesadas en plena libertad de aceptar ó no la transacción que les propone.

«Cuando el mediador, dice muy oportunamente Calvo, ha he-

(1) CALVO, obra citada, § 1.456 y siguientes.

(2) En las negociaciones que tuvieron lugar en 1878 cuando se trataba de hallar un medio de impedir la guerra entre Rusia y Turquía, el príncipe de Bismarck, que había propuesto una mediación, expresaba con mucha razón su pensamiento en su discurso de 19 de Febrero del mismo año. «No concibo, decía, la mediación en favor de la paz en el sentido de que en caso de divergencia juzguemos nosotros como árbitros, diciendo: he aquí lo que debe ser; detrás de esta sentencia se halla el poderío del Imperio alemán. No. «Yo creo que nuestro papel es más modesto y me lo represento (dicho sea esto como parangón, porque no vacilo en citar un ejemplo tomado de la vida ordinaria), me lo figuro, repito, como el papel de un modesto mediador que desea arreglar un asunto entre dos litigantes.»

cho todos los esfuerzos posibles para restablecer la buena armonía, para impedir un conflicto armado ó la renovación de las hostilidades, cuando ha preparado, por último, una base equitativa de transacción y empleado su legítima influencia para que su proposición se atienda, cesa su papel, ha llenado su misión pacífica. No tiene derecho á imponer lo que cree justo en la situación respectiva de las partes entre las cuales se ha interpuesto» (1).

La mediación puede ser un recurso eficaz para el arreglo pacífico de cualquier cuestión internacional. La Historia refiere muchos casos en que la mediación ha logrado evitar las calamidades de la guerra, y otros en que no ha conseguido obtener el arreglo de las partes (2). Hay, empero, razón para esperar que á medida que la política de los Gobiernos deje de inspirarse en miras ambiciosas, y las reglas de la justicia, de la moral y de la rectitud internacional se arraigue en la conciencia de los pueblos civilizados, será cada vez mayor la eficacia de las mediaciones.

Aun cuando las partes acepten las proposiciones del mediador, no es éste garante de los compromisos contraídos por ellas.

1.291. El fracaso de la mediación no autoriza, según los principios del Derecho internacional moderno, á las partes contendientes para decidir la cuestión por medio de las armas, sino que deben antes agotar los demás recursos para resolver la contienda por medio de procedimientos racionales, sin recurrir súbitamente á los actos de violencia, al empleo de la fuerza armada, para obligar á la parte contraria á reconocer por este medio el derecho controvertido, ó á dar la justa reparación de la ofensa inferida.

El principio de la moral y de la justicia es uno mismo, tanto para los individuos como para los pueblos. Ni por los unos ni por los otros puede admitirse que la fuerza sea la medida del derecho, ni que la facultad de emplearla para defender aquél, en los casos en que esto pueda ser lícito según la ley natural, debe dejarse al juicio apasionado de la parte misma interesada, la cual viene á ser de este modo juez y parte. Cuando el uso de las armas esté le-

(1) CALVO, § 1.456 de la tercera edición.

(2) La mediación ofrecida por Inglaterra en 1870 para impedir la sangrienta guerra entre Francia y Prusia no produjo resultado, porque el Gobierno francés respondió que la negativa del rey de Prusia á darle aquellas garantías que tenía derecho á exigir para impedir combinaciones dinásticas perjudiciales á su seguridad y á su propia dignidad, le impedían seguir una línea de conducta diferente de la que había adoptado.

gitimado por la justicia de la causa, será también necesario determinar dicha causa para evitar el peligro de que el emplear las armas para defender lo que es justo, sea un pretexto para conseguir otros resultados.

Los preceptos de la moral y de la justicia, según los cuales han de ser gobernados todos los Estados civilizados, deberían hacer también obligatorias las reglas siguientes:

a) Siempre que entre los Estados surja cualquier desacuerdo ó cuestión, y no se llegue á un arreglo, mediante las negociaciones diplomáticas, la mediación ó los buenos oficios, la parte que se dice lesionada deberá notificar públicamente la causa del litigio, especificando los motivos en que se funde, sus reclamaciones y la reparación que exige;

b) Incumbe á la parte contraria publicar á su vez las razones y documentos justificativos de su proceder.

Si se adoptasen estas dos reglas, se plantearían clara y explícitamente las cuestiones internacionales. Ahora conviene examinar cuál podría ser la autoridad competente para apreciar las razones de una y otra parte, y para decidir en justicia.

§ 2.º

DE LAS CONFERENCIAS Y DE LOS CONGRESOS

1.292. Carácter jurídico de las Conferencias y de los Congresos.—**1.293.** Ciertos acontecimientos interesan á todos los Estados civilizados.—**1.294.** Consideraciones acerca de la actual organización de los Congresos.—**1.295.** Fines y resultados de los mismos.—**1.296.** Necesidad de una reforma.—**1.297.** Verdadera misión de los Congresos.—**1.298.** Cómo deberían estar organizados.—**1.299.** Objeto y misión de las Conferencias.—**1.300.** Conclusiones.

1.292. También suelen reputarse las Conferencias y los Congresos medios eficaces para resolver pacíficamente las cuestiones internacionales y para prevenirías; mas para esto es necesario que se determine mejor su misión, y la manera de proceder en la práctica (1).

Si atendemos á la Historia, vemos que, tanto las Conferencias

(1) Confr. CALVO, *Der. int.*, § 1.471; HALLECK, *Intern. Law*, tomo I, capítulo XIV; VATTTEL, *Dr. des gens*, libro II, § 330; BLUNTSCHLI, *Der. int. cod.*, § 108; HEFFTER, obra citada, § 240; FIELD, *Proyecto de un Cod. int.*, § 538; LORIMER, *Proposición de un Congreso int.*, en la *Rev. de Der. int.*, 1871, página 1; 1877, pág. 200.