

como los Congresos, han tenido el mismo carácter jurídico, y que la diferencia entre ellos está más bien en su importancia política. En otro tiempo, cuando los soberanos concentraban en sus manos todos los poderes públicos, denominábase *Congreso* á la reunión de los soberanos para discutir en común algunas cuestiones de Derecho internacional, y deliberar para proveer á la estabilidad ó al llamado equilibrio político, cuando á consecuencia de una guerra se trastornaba el precedentemente establecido; denominábase *Conferencia* la reunión de los representantes de los Estados nombrados por los soberanos para discutir en común cuestiones de Derecho internacional y tomar decisiones que sometían después á la ratificación de sus respectivos Gobiernos. En los tiempos modernos, reconocido generalmente el principio de que la soberanía pertenece á los pueblos, y que el gobierno de la cosa pública está confiado á aquéllos en quienes se ha delegado por las respectivas leyes constitucionales el ejercicio de los poderes públicos, no cabe la diferencia entre Conferencia y Congreso por la intervención personal del soberano ó por las personas por él delegadas, tanto más, cuanto que no es ya costumbre que asistan los soberanos á dichas reuniones. La diferencia, sin embargo, subsiste; pero es de naturaleza política, pues se funda más bien en la importancia que bajo este punto de vista tiene la reunión, según el fin que se proponga. Por esto se denomina Conferencia la reunión de representantes de los Estados, con el fin de deliberar en común sobre intereses particulares, como, por ejemplo, la interpretación de un tratado ó su fuerza obligatoria, dado el cambio de las condiciones políticas, ó resolver cuestiones relativas al ejercicio de ciertos derechos durante la paz ó durante la guerra, como sucedió, por ejemplo, en la Conferencia de Londres de 1871, y la reciente para la cuestión egipcia. Denomínase Congreso la reunión de representantes de los mismos Estados, con el fin de resolver cuestiones de interés general y complejo, como ha sucedido, por ejemplo, en el Congreso de París de 1856 y en el de Berlín de 1878.

1.293. Hemos demostrado en otro lugar (1) que el derecho internacional está bajo la garantía colectiva de todos los Estados que viven en sociedad de hecho, y que ciertos acontecimientos, por las consecuencias que de ellos pueden derivarse, legitiman la ingerencia colectiva de las potencias, las cuales, como están intere-

(1) Véanse los §§ 588 y siguientes.

sadas en proteger y favorecer el desenvolvimiento de la vida de los pueblos, deben impedir que cualquiera de las grandes se aproveche de la fortuna de las armas para detener el progreso de la civilización, ó que subordine los intereses generales á sus propios intereses, abusando de su fuerza en perjuicio de potencias pequeñas.

A consecuencia de esto, han tenido razón las grandes potencias para impedir, como podrán hacerlo siempre, que una de ellas resuelva ó pretenda resolver á su modo la cuestión de Oriente que trajo consigo la guerra de Crimea, el Congreso de París de 1856 y el de Berlín de 1878, por el que se modificó y completó el tratado de San Estéfano, cuyos acontecimientos han sido consecuencia necesaria de los sucesos de Oriente y el ejercicio legítimo de un derecho correspondiente á Europa de proveer á la nueva organización de estas regiones con arreglo á los intereses generales, que no pueden quedar al arbitrio de Rusia vencedora y de la Puerta vencida.

Por las mismas razones ejerció Europa un legítimo derecho al impedir que Turquía se convirtiese en vasalla de Rusia, y que pudiera establecerse en Constantinopla un gran imperio que amenazase la libertad y la independencia de todos, como podrá también ejercitar el mismo derecho para impedir que el Mediterráneo se convierta en un lago inglés, y que la nueva organización de Egipto pertenezca exclusivamente á la victoriosa Inglaterra, pues los derechos de ésta deben estar en armonía con los derechos de Europa. Proponemos, pues, las siguientes reglas:

a) Los Estados civilizados que viven en sociedad de hecho tienen derecho á reunirse en Congreso para proteger los intereses comunes de los pueblos, y prevenir las grandes complicaciones.

b) La autoridad de los Congresos debe extenderse á establecer la paz general y dar garantías de seguridad y de estabilidad, poniendo término á las agitaciones permanentes, y concertando en común las condiciones más adecuadas para satisfacer los legítimos deseos de los pueblos.

1.294. Ahora debemos examinar cuáles son las potencias á las cuales compete el derecho de reunirse en Congreso para establecer las condiciones convenientes para garantir la paz y hacerla estable.

Después del Congreso de Viena y de la declaración suscrita en el de Aquisgran en 1818, se han considerado generalmente las cinco grandes potencias europeas autorizadas para decidir por sí solas todas las grandes cuestiones de Derecho internacional, y á juzgar las cuestiones políticas sometidas á su decisión por los Estados

menores interesados (1); y aun cuando en el citado Congreso de Aquisgran se estableció expresamente que cuando los soberanos europeos invitasen á las cinco grandes potencias para ocuparse de los asuntos particulares y resolver las cuestiones en que se hallasen interesados, debía reservarse á dichos soberanos el tomar parte en las deliberaciones, ya directamente, ya por medio de sus representantes, este derecho no siempre ha sido respetado. En estos últimos años, lo fué en el Congreso de París de 1856, pues, cuando se trató de deliberar respecto del Neufchatel, en 1857, fué llamada Suiza á tomar parte en las conferencias; pero en 1869, en la Conferencia de París, que se ocupó de la cuestión greco-turca, no fué admitida Grecia con voto deliberativo (2).

Esta diferencia esencial en la organización de los Congresos generales existe también en los que se reúnen por invitación de las partes interesadas para resolver cuestiones políticas de orden interior, las cuales, según las teorías entonces en boga, tenían un interés europeo, puesto que turbaban el equilibrio político establecido en Viena. Así vemos, que en el Congreso reunido en Laibach para deliberar acerca de los asuntos de Nápoles y dominar aquí la revolución, se admitió al representante de aquel Gobierno, mientras que en la Conferencia reunida en Londres en 1831 para el arreglo de la cuestión belga-holandesa, á pesar de que la reunión se verificó á petición del rey de Holanda, no fué admitido en la deliberación el representante del Gobierno holandés por las grandes potencias, y se apoderaron éstas, como árbitros absolutos, de aquel asunto, decidieron y decretaron como si fuesen un sanhedrín con autoridad absoluta, é impusieron á las partes contendientes sus decisiones como leyes que debían ejecutar literalmente.

(1) He aquí el texto del Protocolo de Aquisgran de 15 de Noviembre de 1818: «Que si para alcanzar mejor el fin antes indicado, las Potencias que han concurrido al presente acto juzgasen necesario celebrar reuniones particulares, ora entre los mismos augustos soberanos, ora entre sus ministros y plenipotenciarios respectivos para tratar allí en común de sus propios intereses, en lo que se refiera al objeto de sus actuales deliberaciones, se determinarán previamente por medio de comunicaciones diplomáticas, la época y el lugar donde hayan de verificarse las reuniones; y que, en caso en que éstas tuviesen por objeto asuntos relativos á los intereses de los demás Estados de Europa, sólo podrán verificarse por una invitación formal hecha por parte de aquellos Estados á los cuales correspondan dichos asuntos, y con la expresa reserva de tomar en ellas parte directamente ó por medio de plenipotenciarios.»

(2) Véase sobre este asunto el artículo de ROLIX-JAEQUEMYS, *Rev. de Dr. int.*, tomo I, pág. 428.

1.295. La conclusión fué que las partes interesadas tuvieron que respetar cuanto se decidió en la Conferencia de Londres, y que, aunque protestando, tuvieron que ejecutarlo. ¿Qué resistencia eficaz podía hacerse por una ni otra parte contra las cinco grandes potencias reunidas?

Ya hemos combatido las pretensiones de las grandes potencias para tratar y decidir las cuestiones en que los Estados menores están interesados, como si fuesen sus superiores legítimos, y hemos demostrado que tales pretensiones deben considerarse como una violación de la igualdad jurídica de los Estados que se deriva del derecho natural (1).

Puede admitirse que ciertas cuestiones deban someterse á la decisión de las grandes potencias; pero no puede considerarse como derecho exclusivo de las mismas el de discutir y decidir acerca de las cuestiones internacionales. Es, pues, necesaria una reforma en la organización de los Congresos.

Si dejando aparte las consideraciones que hacer pudiéramos acerca de la organización actual de los Congresos generales, pasamos á examinar cuál ha sido y es todavía el objeto de semejantes reuniones, y cuáles los resultados prácticos de las mismas, casi podríamos repetir en nuestros días lo que escribía Vattel á propósito de los Congresos generales de Soissons y de Cambray: «Enojosas comedias representadas en el teatro político, en las que los principales actores no se proponen realizar un arreglo, sino aparecer que lo desean» (2). Lo cierto es que los Congresos generales no han dado hasta ahora los grandes resultados que de ellos podían esperarse, porque los intereses y las ambiciones injustificadas de los Gobiernos y de las dinastías, los celos y la codicia inmoderada, han sido los móviles principales que han motivado estas reuniones (3), y la diplomacia, en vez de pensar en conciliar los intereses de los pueblos con los de los príncipes, ha dado nuevos motivos para guerras, revoluciones y contiendas, contentándose con

(1) Tomo I, § 441 y sig.

(2) *Dr. des gens*, libro II, § 330. PINHEIRO FERREIRA expone su opinión sobre los Congresos en estos términos: «Todos los Congresos pueden dividirse en dos grandes clases, á saber: unos que después de largas y violentas discusiones han concluído por no hacer nada; otros que considerando á los pequeños Estados como una materia modelable, á los países como fincas pertenecientes á sus respectivos Gobiernos, y á los pueblos como un vil rebaño, se han arreglado de manera que se han distribuído los Estados por hectáreas ó por cabezas según les ha convenido». Nota á VATTEL.

(3) Confr. MAMIANI, *Nuovo diritto europeo*, cap. VI y VII, y MASSARANI, *Studi di politica e di storia*, pág. 128.

arreglar las cosas por el momento sin preocuparse del porvenir para nada. El Congreso de París de 1856 mostró en sus últimos protocolos deseos de acomodarse al derecho moderno, y habría ganado mucho la civilización si los deplorables acontecimientos que siguieron no hubiesen renovado los inmoderados odios de raza y las mal encubiertas pasiones, y sembrado acerbos rencores entre dos poderosas naciones.

1.296. Puede deducirse de aquí cuán útil é indispensable es reorganizar la institución de los Congresos generales de manera que se realce su prestigio, determinar mejor su fin, y asegurar la fuerza y autoridad de sus deliberaciones. Cuando pueda verificarse esto, hallará el Derecho internacional su base y su garantía en los Congresos generales, y organizados éstos de un modo regular, vendrán á ser la mejor prenda de la paz y de la seguridad general, y el medio más eficaz para evitar la guerra.

La organización de los Congresos generales debe ponerse en armonía con su misión y con su fin, y el principal de éstos debe ser, en nuestro sentir, el establecer las reglas de la coexistencia de los Estados, ó, en otros términos, formular y promulgar las *leyes internacionales*. Sólo así podrán conseguir los Congresos ser verdaderamente provechosos á la civilización y establecer seguras garantías de paz y de justicia entre los hombres.

En su lugar oportuno hemos demostrado la existencia del derecho de gentes, y que, reducidos sus preceptos á máximas mediante la asidua elaboración de la razón colectiva y progresiva de la humanidad, deben llegar á ser reglas de la coexistencia de los pueblos en la *Magna civitas*, y de sus recíprocas afinidades y relaciones. ¿Qué falta para que las máximas así elaboradas adquieran autoridad de la ley? Falta que sean compiladas, condensadas, formuladas y promulgadas, y esta deberá ser la principal misión de los Congresos generales, que deberían convertirse en órganos de la ciencia y de la conciencia pública.

Lo que ha quitado á los Congresos todo su prestigio ha sido el haberse considerado como su principal misión proveer al llamado equilibrio político siempre que profundas é importantes conmociones han sacudido las bases ó amenazado variar los límites territoriales de los Estados. ¿Y qué ha sucedido? Que habiendo juzgado los intereses políticos el papel principal en tales Congresos, las rivalidades y las ambiciones ilegítimas disfrazadas con distintos nombres, han continuado inspirando las máximas adoptadas en ellos, y se ha llegado siempre á transacciones solemnes para apro-

bar simplemente los hechos consumados. Basta para probar esto recordar el art. 7.º del tratado de París de 1856, que proclamó la independencia y la integridad territorial del Imperio turco como de interés general para Europa, colocándolas bajo la garantía de las grandes potencias. ¿Y qué diremos de las máximas adoptadas en el reciente Congreso de Berlín?

1.297. No negamos que una de las condiciones para precaver la guerra y asegurar la paz, es impedir que el vencedor abuse de la victoria imponiendo al vencido condiciones injustas, pretensiones exageradas y pactos humillantes que den pábulo á los odios nacionales para perpetuar las guerras. Admitimos que siempre que en la sociedad internacional se establezca un estado de cosas que pueda traer consigo los gérmenes de una perturbación general y sea una amenaza permanente á la paz y á la seguridad de todos, deben ocuparse de ello los Estados civilizados, y recordamos lo dicho anteriormente á propósito de las intervenciones, entendiéndose que, según los principios de la justicia que la civilización impone, no deben los Estados modernos permanecer mudos espectadores cuando un vencedor pretenda colocar al vencido en una posición injusta y humillante, é indigna, por tanto, de una sociedad civilizada; ¿pero deberá considerarse acaso ésta como la principal y la más importante misión de los Congresos generales? Basta notar que para decidir con arreglo á la razón y á la justicia cuáles son las condiciones injustas, exageradas y humillantes respecto del vencido, conviene ajustar dichas condiciones á la norma segura de las reglas del derecho y de los principios de la justicia internacional. Convendrá, pues, que éstos sean afirmados y promulgados en forma de leyes por los Congresos generales, y establecidas de un modo claro las que han de regir las relaciones de los pueblos durante la paz y durante la guerra. Cuando esto se haya hecho, la violación de dichos preceptos tan clara y solemnemente proclamados, aumentará de una parte la responsabilidad de aquellos que se atrevan á conculcarlos, y hará más cierta la autoridad de los Congresos mismos, si tuviesen que reprimir la violación. Ya hemos dicho que el complemento necesario de la facultad de proclamar las *leyes internacionales* deberá ser la tutela jurídica de estas mismas leyes, que habrá de corresponder á los Congresos generales con arreglo á los principios expuestos en el tomo precedente. Sólo de este modo podrá obtenerse una colección de reglas de derecho común con la misma autoridad que las leyes, y se ha-

llará la sanción de dichas reglas ó leyes internacionales en la tutela jurídica colectiva de los pueblos civilizados.

Resumiendo, pues, lo dicho hasta aquí, entendemos que el objeto y fin principal é inmediato de los Congresos generales debe ser proclamar las leyes internacionales y proveer á la defensa y mantenimiento de las mismas.

1.298. Partiendo de este punto de vista, es claro que en la organización de los Congresos generales no puede admitirse que el derecho de tomar parte en ellos quede reservado preferentemente á las grandes Potencias, sino que debe reconocerse como un derecho natural de todo Estado independiente que, como tal, tenga su personalidad internacional. Proponemos, pues, la siguiente regla:

a) Para proclamar un nuevo precepto de Derecho internacional que tenga la misma autoridad que la ley, ó para interpretar las leyes así promulgadas, se necesita siempre el voto directo y libre de todos los Estados que viven en sociedad de hecho, y para los cuales viene á ser la ley obligatoria, sin admitir que las grandes Potencias tengan autoridad de legisladores sobre sus iguales.

No debe considerarse difícil de realizar una reunión tan numerosa, ni el ponerse de acuerdo á causa del gran número de representantes y de la variedad de intereses y pareceres, puesto que en la disparidad de opiniones y en el examen de las razones expuestas para sostenerlas, podrá tenerse mayor seguridad respecto de las máximas adoptadas. El reconocimiento y la sumisión á los principios de la justicia internacional serán tanto más corrientes cuanto más se aleje el predominio de los intereses particulares de un limitado número de Estados en las grandes cuestiones internacionales.

Para que sea mayor la autoridad de estas reuniones solemnes, é impedir que la política y los intereses dinásticos continúen ejerciendo la principal influencia, sería conveniente que en los Congresos generales reunidos para formular las leyes de las relaciones de los pueblos entre sí, tuviesen éstos su representación libre y directa para impedir que los poderosos ó la diplomacia sacrifiquen los intereses de los pueblos á los de los príncipes.

En resumen: el Derecho natural, debidamente interpretado y racionalmente aplicado, establece los fundamentos, lo mismo del Derecho internacional que del Derecho político, y cuando llegue el tiempo feliz en que verdaderamente se desee en la sociedad de los

Estados el respeto al derecho y á la justicia, la libertad, la concordia y la paz, deberá reconocerse también que estas cosas no pueden conseguirse de un modo muy distinto al en que se realizan en el interior de los Estados bien ordenados. Ahora bien: así como en las cuestiones de derecho público interior se admite hoy el principio representativo, así también deberá admitirse, en nuestro concepto, la representación de los pueblos, como el medio más eficaz para garantir sus propios derechos sin el misterioso portavoz de la diplomacia (1).

1.299. Atribuyendo á los Congresos generales un fin tan elevado, no podemos admitir que se ocupen de cuestiones particulares, aun cuando para ello fuesen invitados por las partes interesadas. Esta misión debería encargarse á los Tribunales arbitrales, y cuando ocurriese que las partes interesadas, sin instituir un verdadero Tribunal arbitral, prefiriesen someterse en sus cuestiones á los representantes de los Estados civilizados reunidos en asamblea, no podría ser esto objeto de un Congreso, sino de una Conferencia.

Las conferencias podrán ser un medio eficaz para resolver y prevenir las complicaciones internacionales, y para decidir las cuestiones de interés complejo; y estamos seguros de que la reunión de los plenipotenciarios, que representan las opiniones de sus Go-

(1) La organización de un Congreso internacional permanente ha sido un asunto muy estudiado por los contemporáneos, y entre otros por LORIMER, profesor de Edimburgo, el cual ha publicado en la *Rev. de Der. int.* un proyecto para establecer una autoridad permanente compuesta de tres poderes, á saber: *Poder legislativo*, un Senado y una Cámara de diputados nombrados por los diversos Estados, que debería tener su residencia en Constantinopla, la cual vendría á ser de este modo un Estado independiente; *Poder judicial*, un Tribunal de apelación internacional en materia civil y penal; *Poder ejecutivo*, que tendría á su disposición un ejército internacional. Ya hemos hecho algunas indicaciones sobre este proyecto en el tomo I, § 114. FIELD propone además como expediente para la ejecución de su *Proyecto de Código*, que cada año se reúna en la capital de cada Estado una Conferencia para discutir el mencionado Proyecto y enmendarlo, prevenir la guerra, cambiar las ideas y consolidar la paz. La actual desorganización de la humanidad no podrá perpetuarse, pero debemos estar convencidos que se llegará á la organización deseada, tanto más pronto cuanto más se moderen las aspiraciones en los límites impuestos por las circunstancias. Sería por ahora conseguir bastante si los Congresos generales comenzasen á establecer ciertas máximas de derecho, como se hizo en el Congreso de París en 1856. Poco á poco iría formándose una compilación de leyes internacionales, y en un porvenir que hoy nos parece lejano podría llegarse á coleccionar un Código y á establecer después una autoridad permanente para aplicarlos. Mas para esto es necesario que la opinión pública obligue á la diplomacia á colocar los intereses de los pueblos por encima de los mezquinos intereses de la política.

biernos, sería un recurso, tanto más eficaz para hallar un medio de conciliación en las cuestiones complejas, cuanto más prevaleciese el espíritu de moderación en la política internacional.

Será siempre conveniente—para hacer menos difícil la misión de tales reuniones pacíficas, y más factible obtener que, á consecuencia de las discusiones, ajusten y limiten las partes contendientes sus recíprocas pretensiones—que los Congresos generales formulen y promulguen las leyes internacionales según hemos dicho anteriormente. Cuando en cualquier cuestión de hecho, por compleja, que sea pueda establecerse de antemano la máxima de derecho solemnemente promulgada en un Congreso general, será difícil que las resoluciones prácticas no se ajusten á las reglas establecidas; que si aquellos mismos que hubiesen promulgado dichas máximas las desconocieren después al aplicarlas, el sentido moral de los pueblos se indignaría con razón y se revelarían mejor las contradicciones de aquellos que por interés admitiesen una monstruosa y ridícula disconformidad entre las premisas y la conclusión, entre los principios y sus aplicaciones, y la diplomacia no siempre conseguiría con sus actos engañar á las muchedumbres.

La conferencia puede ser provocada siempre por las partes interesadas, como un medio para apurar y resolver pacíficamente las cuestiones internacionales, y admitimos que á dichas reuniones concurren sólo las grandes potencias, porque deben ser las principalmente interesadas en mantener el orden en la sociedad internacional; además de que, cuando todas ó la mayor parte de ellas estuviesen de acuerdo en la solución de la cuestión sometida á su deliberación, tal acuerdo de pareceres ejercería una gran autoridad moral sobre las partes interesadas. Es evidente, por otra parte, que una conferencia no debe considerarse como un Tribunal arbitral, y que en las cuestiones de interés general deberá ejercer la misma autoridad que en una esfera más limitada ejerce un mediador. No podemos atribuir á una conferencia el poder coercitivo de hacer ejecutorias sus decisiones, á no tratarse de la violación arbitraria y manifiesta de una máxima de derecho promulgada en un Congreso general, en cuyo caso, cuando se reconociese la violación y la parte se obstinase arbitrariamente, podría ejercerse el poder coercitivo por las grandes potencias, puesto que, como ya hemos dicho, el Derecho internacional debe estar bajo la tutela colectiva de los Estados civilizados (1).

(1) Véase el capítulo *Sobre la intervención y la no intervención*, § 582. —

1.300. Resumiendo, pues, todo lo dicho, entendemos que debe confiarse á los Congresos generales la misión de impedir la guerra y afirmar la paz promulgando el derecho y formulando las leyes de la *Magna civitas*, y que en tales Congresos deben estar siempre representados todos los Estados, y aun todos los pueblos, aunque no estén aún políticamente constituidos, con tal que tengan un derecho legítimo á constituirse en forma de Estado; que en estas grandes reuniones deberían discutirse también las cuestiones internacionales de gran importancia y fijarse las bases para regular las consecuencias de una guerra en lo que se refiere é interesa á los límites territoriales y á las instituciones que forman parte esencial del Derecho internacional común; que las conferencias compuestas de las grandes Potencias deberían tener á su cargo hacer respetar y ejecutar cuanto en los Congresos se hubiese decidido, á examinar las cuestiones complejas, á expresar la opinión de la mayoría acerca de la aplicación del derecho á los hechos controvertidos y velar por la tutela jurídica del derecho promulgado en los Congresos generales. Cuando se trate de una cuestión particular y á fin de resolver cualquier controversia entre dos Estados llegase el caso de aplicar al hecho origen de la contienda el derecho promulgado en los Congresos ó el convenio entre las partes mediante tratado, la decisión de dicha cuestión deberá deferirse á un Tribunal arbitral, según diremos en el siguiente capítulo.

La conferencia de París, reunida á principios de 1869 con objeto de arreglar las diferencias surgidas entre Grecia y Turquía á propósito de la insurrección de la isla de Creta, que apenas se ocupó de su verdadera misión, que debía ser la de facilitar la conciliación de las partes ofreciendo sus buenos oficios, pretendió, según observó con razón ROLIN JAEQUEMYS, tener el carácter de un verdadero tribunal. *Rev. de Droit international*, 1869, pág. 429.