

9/8592

CONGRESO JURÍDICO IBERO-AMERICANO

MEMORIA

PRESENTADA POR

EL ILMO. SR. DR. D. ANTONIO BALBÍN DE UNQUERA

DELEGADO DEL CONSEJO DE ESTADO

TEMA PRIMERO

Bases, conveniencia y alcance del arbitraje internacional para resolver las cuestiones que surjan ó estén pendientes entre España, Portugal y los Estados ibero-americanos.—Forma de hacer eficaz este arbitraje.



MADRID

IMPRENTA DE LA VIUDA DE M. MINUESA DE LOS RÍOS
Miguel Servet, 13.—Teléfono 651.

1892

9/8592

CONGRESO JURÍDICO IBERO-AMERICANO

MEMORIA

PRESENTADA POR

EL ILMO. SR. DR. D. ANTONIO BALBÍN DE UNQUERA

DELEGADO DEL CONSEJO DE ESTADO

TEMA PRIMERO

Bases, conveniencia y alcance del arbitraje internacional para resolver las cuestiones que surjan ó estén pendientes entre España, Portugal y los Estados ibero-americanos.—Forma de hacer eficaz este arbitraje.



MADRID

IMPRENTA DE LA VIUDA DE M. MINUESA DE LOS RÍOS
Miguel Servet, 13.—Teléfono 651.

1892

CONGRESO JURÍDICO IBERO-AMERICANO

TEMA PRIMERO

Bases, conveniencia y alcance del arbitraje internacional para resolver las cuestiones que surjan ó estén pendientes entre España, Portugal y los Estados ibero-americanos.—Forma de hacer eficaz este arbitraje.

« *Yet much remains*

To conquer still: peace hat her victories

No less renown'd than war.»

(Milton.)

I

Superado por un momento y en cuanto es preciso para exponer observaciones acerca de uno de los puntos del programa, pero no vencido, el natural y justificado temor de dirigirse á una reunión de sabios de ambos hemisferios, se propone el que suscribe indicar algunas ideas sobre la gran cuestión internacional del arbitraje, que dentro del derecho va pareciendo insoluble, por más que á todos conste su excepcional importancia.

Sully, el abate de Saint-Pierre y Kant han sido los precursores. ¿Á quién estará reservada la generosa labor de los apóstoles y de los legisladores en cuanto al arbitraje internacional? ¿Será el nuestro el período histórico destinado por Dios para la conclusión de la guerra y para el completo triunfo del derecho? Tan halagüeña es la perspectiva que no nos atrevemos á trazarla; pero convencidos estamos de que no trabajará en vano quien intente un bosquejo, porque será juzgado según su intención y no por el alcance de sus resultados.

Las guerras no concluyen, pero se modifican y se legisla

acerca de ellas; la humanidad y la caridad hacen oír su voz en medio de las batallas, y los mismos intereses materiales de la industria y del comercio dificultan, más de lo que á primera vista parece, los sangrientos encuentros de las naciones. Lo que vemos escrito como propio de un solo pueblo en las leyes de Moisés, forma ya parte de un Código internacional no escrito pero respetado por todos los pueblos. La Religión y el Derecho se han unido con el lazo de la caridad, todo esto es cierto; pero ¿cómo negar que los ejércitos permanentes, que no parecen destinados á concluir tan pronto, son una protesta contra todos esos adelantos? Intereses morales y materiales quedan perjudicados por su sola existencia; y, sin embargo, el amor propio de unas naciones, la ambición de otras, resentimientos populares en vista de los cuales no hay que admirarse de la *vendetta* de los insulares corsos, todo esto contribuye á que las armas no descansen, á que las huestes militares no se disminuyan y á que la hermosa perspectiva á que aludíamos se convierta en espejismo y aparezca más lejos cada vez con harta pena del filósofo y del jurisconsulto.

Los que con este nombre se reúnen en nuestra capital para conmemorar el glorioso Centenario de Colón, hacen del arbitraje internacional uno de los objetos de su estudio, y para facilitar éste no tratan de examinarlo en general, sino especialmente respecto á España, Portugal y las naciones americanas de origen ibérico. Ante ese espectáculo, ¿quién se acuerda de que en la América Española se prohibió algún día la enseñanza del derecho internacional, como se manifiesta en un libro de texto de Colombia (1) relativo á su historia patria? Si el ejemplo hace tanto en los progresos de la referida rama del derecho que parece al leer muchos autores que no de derecho tratan, sino de historia, ¿dejará de ser altamente significativa la designación del tema, y más que todo en su día las conclusiones que se voten? Sólo esta consideración basta para tratar de un asunto que no hemos de abordar como en los Congresos de la paz se hace, sino como procede tratarlo entre jurisconsultos hijos de una madre misma, y aun me atreveré á decirlo, educados

(1) Quijano Otero.—*Compendio de la historia patria*. Bogotá, 1874.

en escuelas afines que tienen por maestros á Calvo, á Pinheiro Ferreira, á Riquelme y á tantos otros, que no han pasado en vano por la historia de la ciencia, sino dejando en ella recuerdos perdurables.

La hora del mutuo conocimiento ha llegado al fin para americanos, portugueses y españoles. Desde que se invocó el principio de las razas para sostener y explicar y deshacer y rehacer nacionalidades, y aun para bosquejar grandes confederaciones, ya no fué lícito desconocer su importancia para la mutua relación de españoles y americanos. Desde que los anglosajones en los Estados Unidos á nadie ocultaron sus ideas de *hegemonía* en el Nuevo Continente; desde que poco há convocaron el Congreso de Wáshington, mucho menos se pudo desconocer la necesidad de paz íntima y duradera y de estrecha unión entre unos y otros latinos de América y Europa. Conviene, lo que no es decible, que al comenzar el siglo xx, que tanto elevará á los americanos, pasen del hecho al derecho esa paz y unión que tanto acrecienten nuestras propias fuerzas como impongan respeto á los que las desconozcan. No son móviles políticos ni de ambición los que unos y otros debemos tener en cuenta; es la defensa propia, es que nuestra patria y la América, que no acertamos á llamar extranjera, se hallan, por la fuerza de la historia y de la sangre, comprometidas en una misma causa. No se trata como se trataba en Wáshington de anudar nuevos vínculos, sino de estrechar los que ya formaron nuestros padres, *Vis unita fortior*. Trátase de copiar de la bandera norte-americana esa divisa *E pluribus unum* y de acercarnos todo lo posible á formar una Confederación en que jamás habrá una Richmond que se declare contra una Wáshington, porque excepto el vínculo político de la nacionalidad común, se establecerán todos los demás, morales y materiales. No habrá un acta que denuncie al mundo que esa Confederación se ha formado; pero sus vínculos se percibirán por donde quiera en el derecho, en el comercio, en la vida social y en la literatura. No tendrá dentro de sí las causas de ingenua debilidad que en la Confederación del Rhin se observaban; pero no se verá detrás de esos miembros ninguno preponderante y ambicioso para quien sea útil desconocer esos vínculos,

ya que ninguna de las potencias se encuentra en el caso de Prusia.

Trátase, pues, de asentar las bases de un arbitraje que decida cuantas cuestiones ofrezca el porvenir entre España, Portugal y los Estados Americanos que deben su origen á las dos antiguas Metrópolis. Envidiable será, en verdad, el recuerdo de este Congreso si acierta á plantearlas; la ocasión es la más propicia posible; bien preparado está el terreno, en América quizá mejor que entre nosotros; la Providencia jamás niega su auxilio á las grandes y generosas empresas. El hombre prepara, Dios dispone.

II

Temeridad sería dirigir la vista hacia los arcanos del porvenir, tanto más cuanto que la historia es, bajo la dirección de la indicada Providencia, creación de la libertad y actividad humanas. La cuestión que nos proponemos es mucho más alta que la de formas de gobierno y completamente independiente de las mismas; la España que fuese republicana y las naciones de América que se tornasen monárquicas, no por eso cambiarían las relaciones que existen y deben existir entre las potencias de que se trata. Como son relaciones de familia, mientras no se extraiga la sangre de nuestras venas, nada exterior á esta intimidad podrá cambiar la situación de hecho, ni las aspiraciones jurídicas. Unitarios ó federales los americanos, siempre serán para nosotros los mismos; lo que entre ellos pudiera causar guerras civiles ó renovar épocas parecidas á la de Rosas, Francia y López, nada influiría en esas relaciones comunes. El Atlántico y el Pacífico, interpuestos entre sus moradas y las nuestras, sirven de lazo de unión, y antes de llegar á las opuestas orillas se calman esas tempestades. No contemos, pues, con serios obstáculos por esa parte, ni creamos que potencia alguna pueda oponerse á un proyecto que, si es beneficioso para la familia española, no es hostil á ninguna otra; como que por sí solo no es arma de guerra, y sí puede servir para la defensa común, no se ve que ofenda á nadie en el actual estado internacional de las potencias europeas y americanas.

América, por su parte, ha dado pasos agigantados en el mismo terreno, como que siente la necesidad de la unión aun más que nosotros. La última guerra entre el Perú y Chile, con todos sus estragos, servirá de lección á los que rehusan arbitrar medios contra la guerra en aquellas naciones. Toda la América española forma, por decirlo así, un solo cuerpo; tenga, pues, un solo y mismo espíritu que aleje de ella la guerra y fortifique los elementos de paz, don el más precioso de todos. En lo pasado un solo Código protegió su desenvolvimiento, nuestra inmortal *Recopilación de Indias*; hoy que esto ya no podría realizarse, que tenga al menos, bajo la égida de la paz, el mejor elemento de prosperidad y que Portugal y España vengán á participar de los beneficios que esa gran alianza para los días del peligro pueda proporcionarles.

Todavía habrá por mucho tiempo entre los Estados del Nuevo Mundo cuestiones de límites, de nacionalidad, de emigración, de deuda pública y otras, que velarán como nubes présagas de tormenta el firmamento de sus relaciones internacionales. Sí; unas interesan á la extensión del territorio, y, por consiguiente, á la jurisdicción y á la soberanía; otras á la población, nervio de los Estados, y otras, por último, á intereses que, como los de la deuda pública, se tienen hoy por barómetro de la prosperidad y por signos de vida ó muerte entre las naciones. Con frecuencia esos conflictos se presentan no solamente entre los pueblos americanos entre sí, pues que aparecen interesadas potencias europeas, y la historia contemporánea de Méjico ofrece ejemplos que jamás podrán olvidarse. Todo ha de hacerse, todo debe intentarse antes de acudir á la guerra, que participa de la naturaleza del duelo ó combate singular, en cuanto no da la razón al que la tiene más que por excepción y cuando le favorece la fortuna. Y como la intervención de un Estado europeo comienza por lastimar el prestigio nacional del país en que se ejerce, y ocurre además lo que en Méjico, á saber, que los que empezaron hablando de reclamaciones privadas y deudas públicas intentaron á poco mudar la Constitución del país, se comprenderá fácilmente la importancia del arbitraje. En naciones que necesitan plena libertad de acción, si han de utilizar sus elementos de prosperidad y de

riqueza, hay que alejar la posibilidad de semejantes cuestiones, comprometiendo su resolución en manos de un árbitro cuyo fallo deje incólume el prestigio del Estado que podríamos llamar demandado ó deudor, y disminuya en dinero y en sangre la puesta de ese tremendo juego de intereses y ambiciones que se presencia en los campos de batalla.

Las cuestiones de límites son en último resultado cuestiones de historia; quien mejor, y tal vez quien exclusivamente puede decidir las, es quien conserva los títulos originales de posesión y guarda bajo llave, digámoslo así, las fuentes históricas. Esto lo reconocen y confiesan las naciones americanas, y por eso el arbitraje de España en semejantes conflictos ha venido como impuesto por las circunstancias. Al trazar España los antiguos Virreinos y Capitanías generales, asentaba, sin saberlo, las bases de las futuras nacionalidades. Ninguna de éstas, hagámosles justicia, ha hecho alarde de conquistadora: hubo un Bolívar, pero no un Napoleón americano. Aspiran aquellos Estados á completar su territorio, adaptándolo á las medidas de las antiguas jurisdicciones españolas, y en verdad que pueden y deben tener confianza en lo que sobre este punto hizo nuestro Consejo de Indias, asesorado de tan grandes juriscultos como Solorzano, y de fiscales, como el oidor Salazar, que después de administrar recta justicia en el Nuevo Reino de Granada, mereció ser nombrado Fiscal del Consejo por haber decidido un cuantiosísimo pleito en contra del mismo Felipe II. Deben confiar los americanos en los informes de los Virreyes y de los Reales Acuerdos de Ultramar, en los de sabios y santos misioneros y en los de viajeros y geógrafos como D. Antonio de Ulloa y D. Félix de Azara. Y prescindiendo de esto, la sola circunstancia de poseer nosotros el inapreciable Archivo de Sevilla hace que nuestro Gobierno se encuentre en la más ventajosa posición para resolver tan espinosas cuestiones. Y no decimos más sobre este asunto, porque tan convencidos como nosotros se encuentran ya los americanos. Portugal, cuyos sabios han consagrado preferente atención á los estudios ultramarinos, y que hace años vienen publicando importantísimas colecciones bien conocidas en la república literaria, se encuentra en las mismas circunstancias que nosotros respecto á las

muchas potencias confinantes con su grande y antigua posesión sur-americana.

Pero en derecho internacional las cuestiones conocidas y de antemano preparadas son las menos en número, y quizá tampoco son estas las más peligrosas. Como en la vida del individuo hay enfermedades no anunciadas por prodromos de ninguna clase, así ocurren complicaciones de gran monta en la vida de los Estados. Hay cuestiones latentes como la de la unión ó existencia independiente de las Repúblicas de la América central, ó la dirección del Canal por Panamá ó por Nicaragua, ó la soberanía sobre la Patagonia, y otras que, por más que parezcan exclusivamente americanas, importan mucho á Europa, ó en el nuevo continente á los Estados Unidos, y que es preciso resolver en el sentido de dar más fuerza á los intereses que llamaremos latinos, frente á los anglo-sajones, no empleando otros nombres por no herir susceptibilidades de ningún Estado. ¿Quién sabe cuántos otros conflictos pueden traer consigo los intereses del comercio y de la industria entre los americanos de distintas nacionalidades y entre ellos y los europeos? Precisarlos sería ser verdadero profeta, y gracias que puedan conocer bien lo presente los más expertos hombres de Estado.

Afortunadamente, antes de concluir el primer siglo de la independencia americana, se ha comprendido que hay quien tiene interés en poner trabas á su desarrollo y que en la ciencia del derecho hay remedios para muchos males. Congresos de jurisconsultos se han reunido en Lima, en Montevideo y en otras capitales, y allí se han discutido problemas de primera magnitud con tanto saber y prudencia, como en la más culta capital de Europa. No se han acentuado tendencias de separación é individualismo, sino de concentración y unidad, y esos mismos jurisconsultos, elevados más tarde á las sillas presidenciales del Estado ó de las Cortes supremas, ó enviados en legación á extranjeros países, han inspirado la redacción de tratados internacionales, donde ya es ley común á dos ó más pueblos lo que no pasó en los Congresos de aspiración noble y generosa ó de postulado de la ciencia. Puede asegurarse que ya en América no se presentan serias dificultades para el arbitraje en cuestiones internacionales americanas, y que los principios

asentados lo han sido tan sólidamente que están á prueba de cambios políticos y de revoluciones. Si citamos en este punto á la por tantos títulos digna de elogio República del Ecuador, es porque la fortuna ha favorecido sus esfuerzos, no porque sea la única en tan nobles propósitos. España y Portugal han visto con sumo agrado ese trabajo de concentración de aspiraciones y fuerzas, que después de completar su obra en América, había de buscar en Europa los dos cabos que quedaban sueltos para sancionar definitivamente esa política favorable al arbitraje. Podían esperar tranquilas ambas naciones peninsulares, porque cuanto mayores fuesen las dificultades que los americanos hallasen, cuanto más amenazados se viesen de otras influencias los pueblos de raza latina, tanto más se hacía indispensable volver los ojos á las antiguas metrópolis; y esperando Portugal y España, sin impaciencia y con fe, ha llegado el día de la celebración de este Congreso, que en cierta manera ha de ratificar lo que los de Lima y Montevideo hicieron y lo que ya consta en tratados internacionales.

Pueden dividirse los conflictos, cualesquiera que sean, en tres grupos: 1.º, los que interesan á una nación americana respecto á otra; 2.º, los que median entre una de ellas y un país extranjero que no sea España ni Portugal; y 3.º, los que entre cualquiera de las antiguas metrópolis y los Estados de América puedan suscitarse.

Respecto al primer grupo, la cuestión debe asegurarse que está resuelta—y no se nos diga que la guerra ya citada del Perú y Chile contraría esta nuestra afirmación—porque reconociéndola como una gran enseñanza, será una razón más para que se complete esa red de tratados ya casi concluída. Difícilmente surgirá un conflicto entre pueblos hispano-americanos que no pueda conjurarse ó resolverse. Es interés no sólo de América, sino de Europa, que así se haga. Recuérdese cómo se han desarrollado los Estados Unidos de la América del Norte, no teniendo apenas más guerras que con los indios, en que era poco lo que se exponía y segura la victoria y ninguna guerra y apenas cuestiones serias con Europa. Ya dejamos dicho que si esas cuestiones son de límites, parece España especialmente destinada para esa sublime misión del arbitraje, que aplica en

cuanto es posible á las naciones el mismo procedimiento que los tribunales aplican á los particulares, con la ventaja de que aún se le despoja de lo que llamaban nuestros prácticos del foro *estrépito y figura de juicio*.

En las cuestiones que al segundo grupo corresponden es preciso que cada país conserve su libertad de acción; y en realidad no es de ellas de las que debemos tratar, porque interesan á Estados que en nuestra sabia asamblea carecen de representantes. Sin duda que en el porvenir, á ellos como á todos se aplica el arbitraje; pero no estamos llamados á deliberar sobre esta materia, y ni aun podemos, como hicimos en el primer grupo, vislumbrar las cuestiones que suelen presentarse. Pero supongamos que fuesen Francia é Inglaterra las naciones que sostuvieron en América pretensiones tales, que trajesen tras de sí el *casus belli*; si nuestras aspiraciones se lograsen, no se verían las armas españolas como se vieron en Méjico, acompañando, siquiera fuese por breve tiempo, las águilas de Napoleón interesadas en plantear en aquel país nueva Constitución, mientras los ingleses y nosotros favorecíamos otra clase de pretensiones y respetábamos la independencia y soberanía de un Estado que tan bien supo defenderlas, en cuanto las vió amenazadas, y que sin duda para la caída del tercer Napoleón representó el mismo papel que para la del primero representaron España y Rusia.

Tenemos fe en esta sucesiva propagación del arbitraje, porque le vemos invadiendo todas las esferas y ramas del derecho; porque, según dicen los autores de nuestra *Enciclopedia española de Derecho y Administración*, «esta forma de juzgar está reconocida, no solamente por las leyes civiles y canónicas, sino también por las comerciales, llegando éstas hasta el extremo de someter necesariamente la decisión de ciertas cuestiones á esta especie de tribunales». Y por cierto que, no la necesidad ni tan altos intereses como los que en derecho internacional se agitan han sido causa de que el derecho mercantil prefiera este medio de enjuiciar, sino hasta cierto punto lo ha hecho preciso la circunstancia de que el comercio aborrece los largos procedimientos y los de derecho estricto, como las naciones deben odiar la guerra, que jamás será medio de

derecho, sino contra todo derecho, y que, á manera del duelo—no nos cansaremos de repetirlo—no lleva en sí probabilidad alguna y menos certeza de hacer que triunfen la mejor causa ni el derecho más justificado y evidente.

¿Merecerán el nombre de bárbaros aquellos tiempos y aquellos pueblos que reducían á combates singulares los que se anunciaban como de pueblos y fiaban á los Horacios la causa de Roma y la de Alba á los Curiacios, á Goliath la de los filisteos y á David la de los hebreos? Creemos que no; y que la guerra se mejoraba de esta suerte; y en igual concepto no asentimos á las censuras de varios historiadores contra el desafío anunciado y no llevado á realización de Carlos V y de Francisco I.

Pero no entremos en digresiones, por su naturaleza muy contrarias á la brevedad de nuestra obra, y hablemos del tercer grupo, ó sea de las cuestiones que entre las antiguas metrópolis y las naciones hoy independientes pudieran suscitarse. No por verlas hoy lejanas y aun improbables negaremos que alguna vez existan; que la presente generación recuerda el bombardeo del Callao en la guerra del Pacífico y recuerda también que á la vez había dos hermanos ministros en España y en el Perú y miembros de los gobiernos que se hacían la guerra. Las guerras entre americanos y españoles nos parecerán siempre civiles, y cada día más es preciso alejar su más leve contingencia. Cada una de ellas, cualquiera que su resultado fuese, abriría larga brecha en el sistema de relaciones íntimas que entre los americanos y nosotros existen ya, y no ciertamente como obra de los Gobiernos. No las han hecho éstos, sino que, yendo á remolque de la opinión, han tenido que sancionarlas. No se han producido tampoco por materiales intereses de comercio ó de industria que haya que conservar, como son por ejemplo las relaciones que han impedido las guerras entre Inglaterra y los Estados Unidos. No han producido esas íntimas é innegables relaciones el celo y solicitud de los Gobiernos por el bienestar de los emigrantes, á quienes se ha dejado por desgracia confiados á la suerte, para los más adversa; no, no son esas, como alguien pudiera creer, las causas de la unión hispano-americana; lo es la opinión pública, que

de uno á otro lado del Atlántico y del Pacífico se ha dejado oír con singular elocuencia. Todo esto es cierto; pero si bien improbables, no son imposibles los conflictos que se comprenden en el tercer grupo, y el arbitraje aplicado á los mismos tampoco huelga.

En el reinado de Doña Isabel II no fué la menor señal de civilización y de progreso de nuestra nación el ajuste de varios tratados con las Repúblicas hispano-americanas. Nada tendría de extraño que á fines de siglo se ampliase la esfera de los generosos sentimientos expresados en solemnes pactos internacionales. Entonces, á la verdad, sólo la generosidad del pensamiento podía inspirar semejantes cláusulas, y sin embargo, consignadas quedaron, especialmente en el tratado con el Ecuador, en que se dijo: «Si, lo que Dios no permita, se interrumpiese la buena armonía que debe reinar en lo venidero entre las partes contratantes, por falta de inteligencia de los artículos aquí convenidos ó por otro motivo cualquiera de agravio, ó queja de injurias, ninguna de las partes podrá autorizar actos de represalia ú hostilidad por mar ó por tierra, sin haber presentado antes á la otra una memoria justificativa de los motivos en que funda la injuria ó agravio, y denegándose la correspondiente satisfacción.» Todavía no es esto el arbitraje, pero es un paso que á él lleva, es en principio lo que éste en su cabal desarrollo, y lo decimos porque con la designada memoria y sin ella podrá venirse al trance de guerra, que es lo que se debe evitar. Pero si atendemos á la época del tratado y al noble deseo de evitar toda cuestión aun con Estados como el Ecuador tan poco relacionados con la España contemporánea, se comprenderá la importancia de la repetida cláusula. Además, la siguiente ya declara que «toda cuestión ó diferencias que se suscitasen entre España y el Ecuador, bien sobre la interpretación de los tratados existentes, ó bien sobre algún punto no previsto en ellos, si no pudiera ser arreglada amistosamente, será sometida al arbitraje de una potencia amiga, propuesta y aceptada de común acuerdo». Los Gobiernos respectivos no podrán exigirse recíprocamente responsabilidad por los daños, vejámenes ó exacciones que los naturales de una de las dos naciones sufrieren en el territorio de la otra por parte de los

sublevados en tiempo de insurrección ó de guerra civil, ó por las tribus ú hordas salvajes, sustraídas á la obediencia del Gobierno, á menos que resultare falta de vigilancia ó culpa por parte de las autoridades del país ó de sus agentes, declarada por los tribunales del mismo.

Estas disposiciones con ligeras variantes se han establecido en los tratados con Chile, Uruguay, Venezuela, Bolivia, Costa Rica, Nicaragua, Santo Domingo, Guatemala y el Salvador. Véase cuán cierto es que respecto á España y á las Repúblicas de la América Española, está no sólo empezada sino muy adelantada la obra de que tratamos, así como también lo está entre los Estados de América. Portugal no se halla en las mismas condiciones, y para esta nación, nuestra hermana, aun sería más útil que para nosotros la adopción de tan prudente medida.

Pocas veces la política de previsión se ha manifestado más ventajosa que en esta cuestión del arbitraje. A pesar de su no desmentida excelencia, no es aún popular en el verdadero sentido de esta palabra. Horacio decía que las *madres detestaban las guerras*; es poco decir, las detestamos todos; pero no todos están al corriente de los medios con que muchas veces llegan á evitarse. La falsa política ha dicho en todos tiempos que deseaba la paz, y mantenía el mundo ardiendo en guerras interminables, y una política más pérfida aún decía: *Si vis pacem, para bellum*. De desear sería que los economistas comparasen los gastos que produce á los pueblos y las ventajas de que les priva esa paz armada, el lucro cesante, como si dijéramos, y el daño emergente, y se vería, de seguro, que este forzado mantenimiento de paz y esa expectativa de la guerra cuestan á los pueblos más sacrificios que una de las luchas breves aunque titánicas y sangrientas de nuestros días. ¡Cuántas malas inteligencias han dado lugar á grandes catástrofes de dicha índole! ¡Qué pretextos tan ridículos, qué causas tan fútiles han originado varias guerras! La cuestión de las dos ó tres coronas reales que habían de figurar en el escudo nacional de Suecia, se llevó á los campos de batalla; una injuria inferida al eunuco Narsés puso en conflagración la Italia; aunque entre uno y otro acontecimiento pasaron siglos, no parece que desde una

á otra época hubiese ganado mucho en ilustración y rectitud la conciencia pública.

Creemos, y sin equivocarnos, en nuestro concepto, que el aislamiento de la política general, así europea como americana, en que se encuentran España, Portugal y las Repúblicas, deplorable en otros aspectos de la cuestión internacional, hace más fácil la adopción del arbitraje. Como en aquella fábula de Lockmann, el sabio oriental, en que los toros hacen retroceder al león sólo uniéndose todos y presentándole como una muralla sin portillos las armas que les dió Naturaleza, las naciones latinas comenzarán á ser verdaderamente temibles cuando verdaderamente se unan; y parece imposible cuánto sirve á la unión la seguridad de que no habrá cuestiones entre los Estados que la pactan, ó de que si inesperadamente surgen, hay medios jurídicos para cortarlas y resolverlas en cuanto se produzcan.

Es, pues, absolutamente indispensable que la tarea ya tan adelantada por parte de España con América y de los Estados americanos entre sí, se emprenda por nuestros hermanos, los portugueses. Quizá la Providencia para la misma prosperidad del Brasil le tenga reservadas nuevas divisiones territoriales, y en este caso, que ni prejuzgamos ni juzgamos, se hallaría Portugal respecto á esos nuevos Estados en condiciones absolutamente análogas á las de España con sus antiguas colonias, y entonces lo que hoy no parece á nuestros vecinos del mayor interés adquiriría otro carácter. De la cordura y prudencia de Portugal, que tan bien ha evitado recientes y muy serias cuestiones, esperamos que tendrá en cuenta indicaciones de tanto valor y que en cierto sentido y para conjurar posibles conflictos se adelantará á los acontecimientos.

No sabemos si los esfuerzos unidos de portugueses, americanos y españoles serán tan afortunados que para su uso común lleguen á codificar el derecho internacional; pero estamos convencidos de que si algún grupo de naciones puede hacerlo es el que aquéllos forman y constituyen. Si al menos renunciando á tal obra, que más que de romanos parece, lograsen ponerse de acuerdo respecto á un tratado permanente de arbitraje, se habría llevado al derecho internacional positivo ó

constituído la resolución del más difícil de sus problemas y de la más importante de las soluciones.

Entendemos que la cuestión no presenta grandes dificultades en el terreno científico; pero confesamos que mientras la opinión pública no hable más claro en el asunto, ni los juriconsultos se esforzarán en allanar cierto género de obstáculos, ni se animarán los Gobiernos á la celebración de tratados. Si entre tanto las relaciones mercantiles crecen y se desarrollan, las referidas dificultades irán desapareciendo en la práctica; pero hay que dar á cada cual lo suyo, lo mismo al progreso de nuestra época que á la reacción, tantas veces saludable, que los intereses materiales causan en los morales y al contrario; pero entonces la reacción se habrá verificado á espaldas de la ciencia y convenciéndola de ineficaz y de impotente. Y en verdad que lo que hasta ahora se ha dicho contra Enrique IV y Sully por su proyectada confederación de monarquías y de repúblicas de Europa, harto más difícil de formar que la conciliación entre franceses católicos y protestantes, lo que se ha propalado contra el Abate de Saint-Pierre y Kant, lo que se ha juzgado acerca de la Sociedad de Derecho Internacional de Gante, vendría en cierto modo á explicarse si no á justificarse de una manera cumplida. La ciencia debe adelantarse á la realidad, porque procede de más arriba y extiende su mirada más lejos.

Hé ahí por qué el Congreso jurídico ibero-americano adelantará la obra que recomendamos sin que le quepa la gloria de iniciarla ni de concluirla. Pero aprovechando esta ocasión única durante un siglo, habrá cumplido una misión providencial y seguramente habrá merecido las alabanzas de los pueblos interesados en esta deliberación solemne. No se atribuya todo lo bueno ni todo lo malo que les imputa la historia á los hombres de estado; convenzámonos de que muchas utopias de ayer y de hoy serán mañana realidades, y recordemos que no en vano estudia América el derecho internacional y sus grandes problemas con marcada preferencia á otros ramos. No se da en la historia otro ejemplo de tantos y tan grandes pueblos pertenecientes á la misma raza. Esa unidad que se busca en Europa con anexiones que no queremos juzgar, se nos da como hecha en el nuevo Continente, y en el antiguo, Portugal

y España esperan que se pronuncie la última palabra. Y no será ésta la que salga de entrevistas de reyes ó de ministros, sino del concurso de los hombres de ciencia; cuyos ideales no son de un día, ni en empresas efímeras terminan, ni menos en intereses temporales y mudables. Este Congreso dará el impulso, pues ¿quién como él puede hacerlo?; pero al mismo tiempo será él quien promueva con sus conclusiones la celebración de tratados, no ya sólo de paz, ni aun de comunidad de derechos civiles, sino de perdurable alianza. El antiguo concepto de los tratados internacionales será desarrollado en el transcurso de los siglos y extendido á objetos en que ni aun se hubiera pensado en épocas no muy remotas. Ya se registran algunos para la común acción en el terreno de la ciencia, para la protección de animales útiles á la agricultura, para que desaparezca la esclavitud de todas las regiones de nuestro planeta, para obligar á naciones semisalvajes á encender faros en sus desiertas costas; aunque se registren también tratados como el de la repartición de Polonia, verdadero insulto á la moral y á la política, crimen internacional que, como todos, tiene que expiarse con penitencias y buenas obras. Los tratados de arbitraje parecen el *non plus ultra* del progreso aplicado á la contratación internacional; y si han de ser frecuentes, deben iniciarse por los que ajusten naciones de la misma raza. La nuestra, la portuguesa y las americanas son la más numerosa comunidad de pueblos que está indicada para semejante adelanto.

Si las grandes potencias de Europa, que de cuando en cuando se reúnen en conferencias como la de Berlín, vieses formada esa alianza, no tomarían seguramente las medidas que á poco se tradujesen en hechos que no hemos de calificar en contra de Portugal y de España. La falta de un arbitraje permanente produjo hasta cierto punto esas medidas, y sólo el de León XIII, en el conflicto de las Carolinas, remedió los males causados. La América Central no podrá menos de recordar las empresas de Walker, que en pleno siglo XIX se atrevió á renovar las hazañas de los *boucaniers*; si ese arbitraje que recomendamos hubiera existido, no contaría aquella parte de América en sus anales tan lastimosas páginas, tan sangrientos recuerdos, y lo que pudo parecer desprestigio á los pueblos de

otras razas. Sólo serán verdaderamente importantes en el terreno internacional Portugal y España cuando adelanten por este camino, llevando tras de sí la imponente y valiosa retaguardia de las naciones americanas, cuando bajo la égida de una paz segura é inmutable puedan unos y otros pueblos desarrollar sus incalculables elementos de riqueza, que llevan explotando los extranjeros casi desde el descubrimiento de las tierras americanas.

La antigua Confederación Germánica tenía como principio de su existencia y conservación una como intervención fiscal de todos sus miembros contra el que intentase perturbar la paz: todas estas garantías sobaban para casi todos los Estados; mas eran insuficientes contra Austria y Prusia. Estas eran las que en último resultado habían de luchar, y de ese combate resultó el fin de la obra de Napoleón que habían conservado sus enemigos. Si América hubiese aceptado el arbitraje, siquiera en los mismos términos que la Confederación Germánica, tal vez no figurarían en la historia la guerra de Méjico con los Estados Unidos, tan desastrosa para la primera; la del Paraguay, que hizo precisa una alianza entre el Brasil y la República Argentina; la ya citada y sangrienta guerra entre Perú y Chile, y nosotros no hubiéramos registrado en nuestros anales la del Pacífico, puesto que las causas que la motivaron hubieran parecido muy leves á los árbitros, y sobre todo, si éstos hubiesen sido las mismas potencias americanas que permanecieron neutrales. Es decir, que habiendo disfrutado el Nuevo Continente de ochenta años de paz, á contar desde su independencia, la suerte de los emigrantes, el desarrollo de la riqueza de todos géneros y el prestigio internacional de los americanos habrían sido muy diversos de los que hemos conocido.

No hemos de insistir más acerca de la conveniencia del arbitraje en los tres casos que dejamos indicados; en todos ellos lo exigen los progresos de nuestra edad y la causa de la humanidad, jamás divorciada de aquéllos. No dejaremos, sin embargo, de indicar que las guerras entre los estados americanos y los europeos van haciéndose poco menos que imposibles para toda nación que no tenga disponibles muy poderosas

fuerzas marítimas, y aun la misma Inglaterra rehuye las guerras cuando se siente agraviada, con razón ó sin ella, de los Estados Unidos. Ni Francia pensará en otras expediciones después de la de Méjico, ni Alemania, que por todo el globo anda buscando colonias, proyecta establecerlas en América, y acabamos de presenciar cómo Italia ha devorado la afrenta de ver aplicada la ley de Lynch á varios de sus súbditos en los Estados Unidos. Hasta la misma fuerza de las circunstancias aconseja á los europeos, y sobre todo á los españoles y portugueses, que tengan siempre corrientes sus cuentas con los americanos; y puesto que las guerras son poco menos que imposibles con ellos, hagamos de la necesidad virtud y levantemos para terminar honrosamente los conflictos la gloriosa enseña del arbitraje.

En nuestros días someterse á él, aunque el árbitro valga menos que las potencias contendientes, nada hiere el amor propio de todos. No es más grande que yo el que no es mejor que yo, puede decir como Agesilao, comparándose con el gran rey de los Persas, todo Estado moderno. Someterse al derecho es someterse á la razón, y hacerlo así es declarar la única guerra que no deberá concluir, la que todos debemos hacer á la fuerza y á la injusticia.

No há mucho tiempo, y con motivo de una cuestión de límites pendiente entre Colombia y Venezuela, acudieron estas dos naciones al arbitraje de nuestra España, y en verdad que se llevó dicho asunto con tanta prudencia, que el procedimiento en esta cuestión seguido puede servir de modelo para casos análogos. Citamos éste porque hemos tenido ocasión de examinar los alegatos de ambas partes, honrosísimos para sus autores y que daban hecho al árbitro español la mayor parte del trabajo. Ninguna potencia extranjera podría decidir la cuestión sin acudir á nuestros archivos, ya lo saben nuestros hermanos de América, sin temor de que el árbitro se equivoque ni de que no se halle enterado de los antecedentes. Los conflictos de tal clase no pueden ni deben resolverse más que por España. Hacia el extremo Sur de América mantienen parecidas pretensiones Chile y la República Argentina; Lastarria, Amunátegui, Vicuña Mackenna y otros ilustres diplomáticos han expuesto

con singular lucidez el estado de la cuestión y toda clase de precedentes históricos desde la época del Virreinato; mas la cuestión está *sub judice* y es hora de que se resuelva, porque la Patagonia ya no es la región de los fabulosos gigantes, sino de pueblos que la administración y las misiones van reduciendo á la vida de los civilizados y ya conocidos por aquéllos en las últimas exposiciones de París y de Génova.

También recordamos un caso célebre de arbitraje en la historia diplomática de Portugal: el de la adjudicación de la isla de Lourenço Marques; de suerte que la sustitución de que tratamos reúne ya la triple sanción que dan los principios científicos, las convenciones internacionales y la misma historia. Cuando todas ellas militan en favor de una reforma, bien podemos asegurar que serán fácilmente superadas las dificultades de la práctica.

III

El Congreso Jurídico Ibero-Americano, aunque desprovisto de autoridad en materias diplomáticas, reúne en sumo grado la científica y no carece de representación oficial; por lo tanto, al expresar su deseo de que el arbitraje se establezca de una manera permanente para resolver los conflictos que surjan entre portugueses, americanos y españoles, no podrá menos de ser atendido por los respectivos Gobiernos y deberá esperar resultados no menos favorables que los obtenidos en Ginebra para la fundación de la Cruz Roja, en cuanto es infinitamente más fácil prevenir la guerra que intervenir hasta cierto punto en el modo de hacerla y remediar sus estragos. Y si el impulso dado á la obra de Dunant y Moynier ha sobrepujado á toda esperanza, y la institución modelo de caridad internacional ha dado la vuelta al mundo, ¿será temerario esperar que se convenga antes ó después, pero sin que transcurra mucho tiempo, en un principio teórico, al que se acude siempre que el *casus belli* aparece en el horizonte? El reinado del arbitraje pondrá término á esa caridad internacional en las guerras; pero ¿qué más hubieran querido los egregios fundadores de la Cruz Roja que producir tal situación en que los socorros jamás

fuesen necesarios? Con este motivo recordaremos que muchas naciones de América deben á nuestra España tan benéfica institución, y felicitaremos á Portugal por haberla admitido bajo los mejores auspicios hasta ponerla en un estado á todas luces floreciente y envidiable.

Más difícil era asimismo en nuestro concepto que las naciones renunciassen al corso, y salvo dos excepciones bien conocidas han renunciado todas; y no lo era menos el convenio para la proscripción de ciertas armas y proyectiles en caso de guerra, y desde el Congreso de San Petersburgo es un hecho este adelanto.

No nos reunimos americanos, portugueses y españoles para discutir problemas como el del Estado internacional, ni siquiera como el del tribunal internacional de que trataba tan elocuentemente há pocos años M. Moynier, de Ginebra; nuestro fin es más práctico, es el de persuadir á nuestros Gobiernos, si á tanto alcanza nuestra fortuna, que ha llegado la hora de asegurar para todos los Estados ibero-americanos el beneficio de que ya gozan algunos, fija la mirada, no tanto en la comunidad de nuestro origen y de nuestra antigua historia, como en las necesidades del presente y en las eventualidades del porvenir, y esta sola consideración es suficiente, aun prescindiendo de la excelencia del proyecto, para que sea universalmente aceptado. No apadrinamos fórmulas como las de Monroe, que, sin satisfacer más que á una parte de América, despiertan susceptibilidades, siempre respetables, en Europa; nuestros proyectos no tienden como los del pan-americanismo de Mr. Blaine á favorecer á un solo Estado: no vemos, pues, serias dificultades que haya que combatir. De manera que en nuestro discurso, resalta una parte que puede llamarse *confirmación*, al uso de los retóricos; pero nos dispensa de la refutación la misma naturaleza del asunto.

La *Asociación de Derecho internacional*, otra de las grandes instituciones de nuestro siglo, apenas nos deja qué estudiar en las cuestiones que á esta ciencia se refieren y seguramente saludaría con júbilo vuestras conclusiones favorables al tratado de arbitraje permanente y lo recomendaría á toda la comunidad europea como un verdadero progreso, tanto más cuanto

que el espíritu de la Asociación se halla representado en vuestro Congreso por varios ilustres asociados, y las felicitaciones de los sabios aun á los sabios agradan y á los Gobiernos estimulan para grandes empresas, como que ellas forman en asuntos puramente científicos la única y verdadera opinión pública.

La América Central tiene pendiente de resolución un gravísimo problema, el de la unidad, ó, por lo menos, el de la federación; problema del que no podemos ni queremos hablar por respeto á las cinco naciones interesadas. Mas en tanto que no se resuelve, ¿qué conflictos no han de mediar entre ellas y qué ventajas no llevaría á la política general de Centro América la sincera aceptación del arbitraje? Esta sola fase del asunto merecería una Memoria, porque ciertamente se trata del bienestar y de la prosperidad y del porvenir de cinco naciones entre las cuales se halla enclavada una colonia británica, y á mayor abundamiento en aquel territorio se encuentra también el punto que más disputa á Panamá la comunicación entre los dos mares americanos; el que pareció preferible á Napoleón III siendo príncipe y el singularmente favorecido por el pueblo de Wáshington.

Las conclusiones del Congreso Jurídico Ibero-Americano respecto al arbitraje, cuya necesidad, excelencias y efectos hemos recorrido, si bien sumariamente, deben, á nuestro juicio, ser pocas y muy terminantes. Podemos decir que ha llegado la hora de votar y que la materia está suficientemente discutida, según las fórmulas en los Parlamentos usadas. ¡Así fueran como esta materia todas las que se tratan en los Congresos, aun en los científicos, y pronto se llegaría á las votaciones! La resolución es tanto más fácil, cuanto que en cada caso particular podrían surgir dificultades que no se ven ni existen cuando se trata de formular un tratado general, como en las presentes circunstancias. En aquel caso se elige un tribunal y se crea después de ocurridos los hechos que se han de apreciar; ahora, por el contrario, no hay temor alguno de parcialidad, y es evidente que los tribunales deben estar siempre dispuestos para ejercitar su sagrada misión, esperando que llame á sus puertas el que haga valer su derecho cuando sienta el agravio.

Sucedirá tal vez—no olvidamos que algo de esto ha ocurrido en otros asuntos en el Congreso Jurídico de Montevideo (1)—que alguna potencia disienta del general acuerdo en la aceptación del arbitraje. Preciso es respetar las opiniones todas y aun más las soberanías; preciso también fiar al tiempo la reducción de esas oposiciones; pero no extrañaría quien así difiriese de la general opinión que se le declarase fuera de un concierto universal, que sólo será duradero cuando lo produzca la convicción más arraigada. Otro tanto ha sucedido con la Asociación de la Cruz Roja; por diferentes causas tardaron en adherirse al convenio de Ginebra los Estados Pontificios y el Imperio turco; pero al fin ambos lo hicieron y por ello se felicitaron. Turquía no quiso admitir la Cruz, propuso y adoptó como emblema la *Media Luna*; pero las naciones confederadas para el indicado efecto, á la sazón todas cristianas, no admitieron la modificación, al parecer insignificante y esencial en el fondo.

Para que no haya ese disentimiento, que por lo menos alejaría el instante ansiado de la aceptación del arbitraje, no sería inconveniente que la prensa de todas las naciones de que se trata y sus Academias jurídicas pusiesen siempre á la orden del día el referido proyecto, para que cargase con todo su peso la opinión científica en el ánimo de las altas partes contratantes. Convendría asimismo que, si no se halla otra fórmula más aceptable, se tomase por modelo la convenida entre España y el Ecuador, que antes dejamos copiada.

Nada de lo propuesto parecerá imposible ni siquiera difícil á los que no estiman de todo punto necesarias las guerras en el organismo internacional, así como las tempestades en la atmósfera ó las enfermedades en el organismo humano. La mayoría de los jurisconsultos y estadistas ya no piensa en este punto como De Maistre, ni como el gran poeta Juan Bautista Rousseau, que condensaba su idea en estos versos:

«*C'est le courroux des Rois qui fait armer la terre,
C'est le courroux des Dieux qui fait armer les Rois*» (2).

(1) El *Foro Chileno*, Revista jurídica de Santiago.

(2) Odes. L. IV.—Ode á la Paix.

Debemos á la memoria de Bello consignar su opinión sobre el arbitraje; pero si nos atreviésemos á refutar sus juicios, diríamos que el tiempo se ha encargado de combatirlos y que no parece tener el mayor fundamento la distinción que establece entre las cuestiones ciertas y las dudosas (1). Hé aquí sus palabras: «La transacción y el arbitraje convienen particularmente á los casos en que las pretensiones presenten algo de dudoso. Cuando se trata de un derecho claro, cierto, incontestable, el soberano puede defenderlo á todo trance, sin admitir términos medios, ni someterse á la decisión de árbitros; mayormente si hay motivos de creer que la parte contraria no abrazaría los medios conciliatorios de buena fe sino para ganar tiempo y aumentar nuestro embarazo. En las cuestiones de poca importancia podemos abandonar nuestros intereses hasta cierto punto, y aun estamos obligados á hacerlo en obsequio de la paz y por el bien de la sociedad humana. Pero si se intenta despojarnos de un derecho esencial; si, por ejemplo, un vecino ambicioso amenaza á nuestra independencia, no debemos vacilar en defenderlo, cerrando los oídos á toda especie de transacción ó de compromiso.»

Permítasenos creer que hoy no escribiría Bello esas palabras. La mayor dificultad que podemos oponer á tales argumentos es que no sabemos quién ha de juzgar la importancia y la duda que envuelven las cuestiones, pues «á quien feo ama, hermoso le parece», dice la ciencia del pueblo, y «*trahit sua quemque voluptas*», dice la erudición de los sabios. Ni con esa vaguedad pueden tratarse las grandes cuestiones internacionales. Permítasenos decir otra vez que no presentan verdadero carácter jurídico esas afirmaciones; recordámoslas, sin embargo, como una muestra de respeto á su ilustre autor y para que se vea cuánto han cambiado la opinión pública y la apreciación científica desde que floreció el insigne escritor venezolano.

La política de universal desconfianza ya no puede ser fundamento del derecho internacional; los mediadores modernos

(1) *Principios de Derecho internacional*, tomo I.

entre los pueblos han de llevar con más frecuencia, para desempeñar su misión, la rama de oliva que la lanza de los fe-
ciales (1).

En resumen, y como resultado de nuestro escrito, presentamos á la sabiduría del Congreso Jurídico Ibero-Americano las siguientes

CONCLUSIONES

1.^a Es conveniente á los intereses nacionales é internacionales de la América latina, Portugal y España la aceptación en principio del arbitraje para decidir cuantos conflictos puedan ocurrir entre unas y otras naciones.

2.^a Al efecto deben formularse tratados especiales entre todas ellas, ó bien uno general entre las mismas, tomando por modelo, si no se halla fórmula más aceptable, la consignada en el tratado entre España y la República del Ecuador.

3.^a Al efecto asimismo indicado deberán reunirse en Madrid ó en un punto de América, el más céntrico posible, representantes diplomáticos de las indicadas naciones, declarándose que las potencias que no se adhieran al tratado en que se convenga por la mayoría de los representantes y resulte aceptado por los respectivos Gobiernos, no podrán invocar el arbitraje ni la mediación de las potencias signatarias del expresado convenio.

4.^a En cuestiones de límites entre las Repúblicas hispano-americanas, España es la potencia que reúne mejores circunstancias para ser árbitro de las mismas, y así debe consignarse en el tratado ó tratados que se celebren.

Madrid 13 de Octubre de 1892.

Dr. Antonio Balbín de Alguera.

(1) El derecho internacional de nuestros días debe reconocer al Pontificado como la más alta representación del poder moral y de la justicia, y España, Portugal y América, en cuya historia figura el arbitraje pontificio nada menos que para repartir el mundo de los descubrimientos, deben acordarse del arbitraje pontificio hoy más que nunca, dados la extensión y desarrollo que van tomando las cuestiones coloniales. Ese arbitraje es el único que tiene continuos antecedentes en la historia europea.





