

EL INTERNACIONALISMO

INFORME de los Excmos. Sres. Académicos **Don** Francisco de Cárdenas y Conde de Gasa-Valencia, leído en sesión de 21 de Noviembre de 1883.

Los Académicos que suscriben, nombrados por el Sr. Presidente para emitir dictamen acerca del libro titulado *Internationalism*, presentado á esta Academia por el Excmo. Sr. Don Arturo de Marcoartú, han creído que, por ser Académico correspondiente el autor del prólogo y del tema para las dos Memorias que forman la parte más extensa de esta obra, deben limitarse á exponer el asunto de que en ella se trata.

En Agosto de 1873 ofreció el Sr. Marcoartú, por conducto de * la *Asociación nacional*-*¿Dará el fomento de la ciencia social*, un premio de 300 libras esterlinas (30.000 reales) para el mejor ensayo sobre el tema siguiente: *¿Por qué medios se debe constituir una asamblea internacional para la redacción de un código de legislación pública internacional, y cuáles deben ser los principios primordiales en que íe ha de fundar ese código?*

Según el programa del concurso, los ensayos se podían escribir en inglés, francés y alemán; y los jueces nombrados por la Junta ejecutiva de la Asociación tenían facultad para adjudicar un premio de 300 libras esterlinas (30.000 reales), ó dos premios, uno de 200 libras (20.000 reales) y otro de 100 libras (10.000 reales). De los veintinueve ensayos presentados obtuvieron, el primer premio de 200 libras el escrito en inglés por Mr. Abran Sulling y Sprague, del colegio de abogados do Nueva-York; y el segundo de 100 libras, el escrito en francés por Mr. Paul Lacombe, abogado en Francia. La solemne adju-

dicación de estas recompensas, se verificó el 9 de Octubre de 1875, presidiendo este acto lord Aberdare.

Impresos en 1876 los dos ensayos premiados, dedicó el Sr. Marcoartú el libro, que tiene un largo prólogo suyo en inglés, al Presidente de la Cámara de los Comunes de la Gran Bretaña, manifestando que era esa la mejor manera de expresar su admiración y respeto á la asamblea de representantes de aquel país, que ha sido el primero en adoptar el principio de arbitraje internacional, legando á la historia el moral y solemne ejemplo de magnánima sumisión á tres decisiones de arbitros, dictadas en Genova, Berlin y París, contrarias á sus pretensiones nacionales.

En apoyo de la conveniencia de un tribunal internacional que resuelva, evitando las guerras, las cuestiones que con frecuencia surgen entre Estados independientes, cita el Sr. Marcoartú, al principio de su trabajo, la opinión de dos ilustres Ministros contemporáneos. Al discutirse en la Cámara francesa la reforma judicial en Egipto, en Diciembre de 1875, el Duque de Decazes, Ministro de Negocios extranjeros de Francia, dijo: «Si hay una idea destinada á ser la conquista de nuestra generación, es, sin duda, esta idea, que se apodera de todas las inteligencias, de un tribunal internacional. Pues bien: hé aquí la primera experiencia que de ese tribunal se hace. » En Julio de 1867, hablando de la negociación con el Gobierno español, relativa al buque *Mermaid*, lord Stanley, hoy Conde de Derby, entonces secretario de Estado para los negocios extranjeros de Inglaterra, pronunció estas palabras: «Desgraciadamente no hay tribunal internacional al que puedan someterse casos de este género, y no hay ley internacional por la cual se pueda reclamar á las partes interesadas que se resuelvan casos de esta índole. Si tal tribunal existiese, sería un gran beneficio para el mundo civilizado.»

Como no existe todavía, se ha recurrido en estos últimos tiempos, con bastante frecuencia, para la resolución de cuestiones difíciles entre dos ó más países, al arbitraje internacional, cuyas ventajas encomiaron, en documentos oficiales, la Reina

Victoria y el Presidente de los Estados-Unidos de América en 1871. En el discurso de S. M. británica, de Agosto de aquel año, había la siguiente frase: «Por el tratado de Washington se han fijado modos de arreglar diversas cuestiones que se habían discutido por largo tiempo. El Presidente (de los Estados-Unidos) ha estado de acuerdo conmigo en la aplicación de aquel principio de amistosa referencia, proclamado por el tratado de París de 1856, y que yo celebro haber tenido la oportunidad de recomendar con el ejemplo.» En Diciembre del mismo año, el Presidente de la Confederación Americana, en su mensaje al Congreso, decía: «El año ha sido notable por ver á dos naciones, que hablan la misma lengua, adoptar un arbitraje pacífico para el arreglo de disputas de antigua fecha, y que estuvieron á punto, en una ocasión, de producir conflicto. Así se ha dado un ejemplo que, si tiene buen resultado, lo seguirán otras naciones civilizadas, y puede ser el medio de restituir á trabajos productivos los millones de hombres ahora empleados en los ejércitos y en las escuadras.»

Después de manifestar que la idea de un congreso y un tribunal internacionales parece que tuvo origen en la Liga Aquea y en el Consejo anfictiónico de Grecia, recuerda el Sr. Marcoartú que en Noviembre de 1825 se iniciaron las negociaciones preliminares para la convocación del Congreso internacional de Panamá, para el cual nombraron representantes ó agentes la Gran Bretaña, Francia, Holanda, los Estados-Unidos, el Perú, Méjico, la América central, Colombia, el Brasil y Chile. Por falta de asistencia de la mayor parte de estos representantes, no tuvo entonces resultado aquella asamblea, y por igual motivo tampoco la tuvo cuando fué convocada para reunirse en Tambaya, cerca de Méjico, en Julio de 1826.

La proposición del Emperador Napoleón III, dirigida en Noviembre de 1863 á todos los soberanos de Europa para arreglar el presente y asegurar el porvenir en un congreso europeo, no fué bien acogida, especialmente por Inglaterra.

Advierto el Sr. Marcoartú que en el Congreso de Panamá, en el que intentó reunir el Monarca francés, y en todos los pro-

yectos de asambleas internacionales, se ha pensado en organizar estos supremos cuerpos legislativos, solamente con representantes de los poderes ejecutivos, sin dar representación á los otros poderes políticos del Estado. Su pensamiento es que en una asamblea constituyente, á la que se dé el alto encargo de aprobar un nuevo código para las naciones, y constituir para lo futuro una ó dos cámaras internacionales, han de estar debidamente representados los elementos ejecutivos, legislativos y judiciales de los diferentes países. Los primeros expresarán la acción y experiencia de los gobiernos; los segundos representarán las opiniones políticas de la mayoría y minoría de los cuerpos legislativos, y de una manera indirecta la pública opinión de las respectivas naciones; y los terceros expresarán el grado de ciencia á que se ha llegado en sus tribunales y universidades. Cada país debería enviar un delegado ó embajador, nombrado por el gobierno; dos electores del parlamento internacional, elegidos por las dos cámaras de la nación, que formasen ó hubiesen formado parte de ellas, perteneciente uno á la mayoría y otro á la minoría de esos cuerpos, y un magistrado nombrado por el Tribunal Supremo y las universidades de la nación. Tendrían igual voto los cuatro representantes de cada Estado, y la asamblea internacional elegiría su presidente con voto decisivo en caso de empate.

El régimen de este futuro *internacionalismo* exige un poder judicial para explicar y obligar á cumplir las leyes de la asamblea internacional, poder que se podría confiar á un alto y supremo tribunal internacional, compuesto de tribunales especiales, elegidos por aquel cuerpo legislativo con arreglo á determinadas condiciones en cuanto á las calidades de los magistrados que se nombrasen.

Enumerando antecedentes relativos á arbitrajes internacionales, expone el Sr. Marcoartú que en Junio de 1849 el célebre Cobden propuso que el gobierno inglés invitara á los gobiernos extranjeros á celebrar tratados que obligaran á las partes respectivas, en caso de desacuerdo, á someter el asunto, causa de la discusión, á la decisión de arbitros. En igual sen-

tido adoptó una resolución, en Febrero de 1853, la comisión de negocios extranjeros del senado anglo-americano.

En el protocolo de 14 de Abril de 1856, por iniciativa de lord Clarendon, los plenipotenciarios reunidos en París expresaron el deseo de que las naciones entre las cuales surgiera formal desacuerdo, antes de apelar á las armas, recurrieran, en cuanto las circunstancias lo permitieran, á la mediación de un Estado amigo.

Sir John Bowring introdujo el principio de arbitraje en los tratados que negoció con Bélgica, Italia, Suiza, España, Suecia, Noruega y Hannover.

La cámara italiana, en Noviembre de 1873, votó, por unanimidad, una proposición del Sr. Mancini, actual Ministro de negocios extranjeros en Italia, para que en los tratados entre aquel Estado y otras naciones civilizadas haya una cláusula por la cual se sometan á arbitros las cuestiones que dimanen de la interpretación y aplicación de sus tratados. De estos y otros casos análogos deduce el Sr. Marcoartú que el principio de arbitraje *á priori* ó preventivo se ha estipulado, desde el Congreso de París, en diferentes tratados entre dos naciones, por Bélgica, Suecia y Noruega, Siam, España, Portugal!, el Perú y el Uruguay, y ha sido votado por las cámaras de Inglaterra, Italia, Suiza, los Estados-Unidos de América, Holanda y Bélgica; hechos equivalentes á la aprobación de cien millones de individuos de distintas razas, sin contar los habitantes de las colonias; y todo induce á esperar que la mayoría de esas naciones, por el sistema representativo gobernadas, se decidirán en favor de un plan de arbitraje estipulado *á priori*, porque no existe más poderoso agente que éste para resolver las dificultades internacionales.

Acaso con el fin de acostumbrar á las naciones á racional discusión de sus disputas ó cuestiones, sería un gran adelanto que convinieran en presentar todas sus discusiones (*diferences*) ó desacuerdos á un tribunal de arbitros, y únicamente en el caso de que rehusaran someterse á una primera sentencia, ó á otra dictada después de la apelación de aquélla, podrían deci-

dirse á la guerra en virtud de una resolución de las Cámaras legislativas, ó del voto general del pueblo.

El tiempo y el progreso irán reduciendo gradualmente los gastos destinados á la guerra y al socorro de los pobres, y aumentando los dedicados á la educación (*ó instrucción*); para que por más tiempo no suceda, como ahora, que la guerra y el pauperismo juntos consuman anualmente en la culta Europa cantidades presupuestas veinte veces mayores que las que se aplican á la instrucción pública.

El autor de la memoria que obtuvo el primer premio de 200 libras esterlinas, Mr. Pulling Sprague, transcribe la declaración del Congreso de París, antes mencionada, que adoptaron muchos gobiernos, y dice que la aprobación internacional del principio y práctica del arbitraje es suficiente para demostrar que el mundo civilizado está dispuesto á adherirse á un plan general de arreglo de las cuestiones internacionales por medio de un tribunal pacífico. Pero el código para ese arreglo no debe ser demasiado minucioso (*minute*) ni complejo. La formación de un código completo de esta clase es, á un tiempo mismo, inconveniente é imposible. Todo lo que se puede hacer en la actualidad es la codificación de algunos de los principios más claros, evidentes y generales del derecho internacional, que, aprobado probablemente por muchas naciones, constituiría la base para la codificación gradual de todas las leyes referentes á las relaciones públicas internacionales. La existencia de este código implica la de un tribunal para interpretar y aplicar sus disposiciones, el cual produciría grandes beneficios. Si hubiera que elegir entre el código sin tribunal de arbitros, y el tribunal de arbitros sin código, habría que aceptar esto último. Pero si se intenta establecer un tribunal general para la aplicación de las leyes públicas internacionales, parece natural declarar también qué cuestiones se han de someter á su conocimiento y jurisdicción. En el caso de poder conseguir el consentimiento de las naciones, para hacer un código de esta clase, el período de la paz perpetua se habría adelantado una centuria.

A fin de que este código internacional sea político y práctico, se debe organizar, para reformarle, una corporación de representantes que pueda hacer una obra tolerablemente aceptable para todos. Con este objeto podría nombrar cada nación tres personas: un jurisconsulto ó un magistrado; un hombre de ciencia ó un publicista; un estadista ó un diplomático; siendo conveniente que las personas nombradas tuvieran distinta instrucción y criterio legal, y representasen diferentes elementos en principios internacionales. El mejor método sería que una corporación sin carácter oficial, como la *Asociación para la reforma y codificación de la ley de las naciones*, dirigiese circulares á los gobiernos pidiéndoles el nombramiento de tres representantes, con las condiciones que se estipulasen convenientes, para reunirse en alguna ciudad central con objeto de redactar un código de leyes públicas internacionales: ó que un representante del pueblo de cualquier país solicitara de su gobierno que invitase á las otras naciones á nombrar tres representantes para un congreso internacional que recibiera el encargo de codificar la legislación internacional. Los representantes deberían reunir determinadas circunstancias, como ser jurisconsulto, hombre de ciencia ó estadista, y la codificación se habría de limitar á algunos principios generales de la ley sustantiva, con disposiciones para un tribunal de arbitros y reglas para la ejecución de sus resoluciones. Un congreso así convocado tendría carácter oficial, y todo lo que hiciera llamaría la atención universal, y daría lugar á actos políticos. La asamblea internacional encargada de codificar la legislación pública internacional, sería de hecho el cuerpo político más imponente é importante de los que en la historia del mundo ha habido.

Acertado sería consignar en el nuevo código algunas reglas respecto á la jurisdicción de los estados en alta mar y sobre sus propios buques. Materia es esta en que las naciones podrían venir á un acuerdo. También se debería fijar la distancia en el mar hasta donde se puede extender la autoridad de un país; pues siendo el mar propiedad común de todas las naciones, les importa saber dónde acaba esa propiedad.

Igualmente serían convenientes algunas disposiciones sobre la piratería.

Es indudable que no quedaría prohibida la guerra por causas no comprendidas en el código internacional, el cual debería, por lo tanto, especificar ciertos derechos de los beligerantes, el carácter y la eficacia de los bloqueos, y, respecto de los neutrales, qué es contrabando de guerra, qué vigilancia deben ejercer para evitar ese contrabando, y la permanencia en sus puertos de los buques de guerra de alguno de los beligerantes. Acaso debería disponer además que ningún ciudadano de un estado neutral pudiera tomar parte en un empréstito de guerra, ó en exportar material de guerra para los beligerantes.

El *desiderátum* general de nuestro tiempo consiste en que haya un tribunal para el arreglo de las cuestiones internacionales. Su organización tiene mayor importancia que los procedimientos que haya de seguir en los casos á su jurisdicción sometidos. Esencial sería para su influencia y eficacia que se compusiese de un cierto número de jueces vitalicios, uno ó más por cada país, y que sólo una parte de ellos entendiera en cada caso especial. Por este medio el número de jueces sería bastante grande para representar los diferentes intereses de las varias naciones asociadas; y por la elección entre ese número se formaría un tribunal, suficientemente reducido para ser eficaz, el cual no debería actuar en el territorio de las partes contendientes, ni fuera del territorio de los poderes asociados.

No es en manera alguna probable, según Mr. Pulling Sprague, que hubiera desobediencia voluntaria á la aplicación que el tribunal hiciera de las disposiciones del código por parte de los países que le hubieran aceptado espontáneamente.

En épocas periódicas, ó á petición de un determinado número de naciones, se podría tratar de enmendar el código internacional; pero las enmiendas, para ser obligatorias, habrían de ser aprobadas por todos los estados asociados.

Mr. P. Lacombe, autor de la Memoria escrita en francés, premiada con 100 libras esterlinas, dice que sostener que en el estado actual de Europa se puede llegar á impedir la guerra

entre las naciones de esta parte del mundo, es pura utopía; pero que defendiendo que es posible conseguir que la guerra sea cada vez menos frecuente, y llegar poco á poco, con el tiempo, al cabo de siglos, si se quiere, á su extinción total ó casi total, el problema presenta otro aspecto; y aparece segura su resolución, al menos en Europa. La experiencia ha demostrado que las sentencias de arbitros pueden resolver pacíficamente graves conflictos internacionales. El arbitraje es, por lo tanto, un recurso experimentado y aceptado.

¿Cómo se ha de organizar al principio, y cómo se ha de renovar en lo sucesivo el tribunal que el autor llama de arbitros europeos? La prudencia aconseja aprovechar lo que ha dado ya buenos resultados. El grupo de personas eminentes que compusieron el tribunal de arbitros de Ginebra, desempeñaron á vista del mundo entero el encargo que se les confiara, de una manera tan satisfactoria, que la reunión de esas mismas personas en aquella ciudad, organizándose públicamente en corporación permanente, sería desde luego un acontecimiento europeo. Las sociedades de la paz del antiguo y del nuevo mundo deberían concertarse para pedir á los ex-árbitros de Ginebra que formaran el primer núcleo del nuevo tribunal, y que lo completaran hasta el número de 50 ó 60 magistrados, eligiéndolos entre los hombres más notables de Europa y América, y procurando que la mitad fueran jurisconsultos é historiadores eminentes, y la otra mitad estadistas conocidos por su espíritu práctico y conciliador. En un tribunal de este género ha de dominar, no el espíritu jurídico, sino el político, aunque no en absoluto.

Así organizado, sería éste un tribunal permanente de arbitros, situado en el centro de Europa, para recordar á los gobiernos y á los pueblos que de su moderación y prudencia dependería en lo sucesivo que se terminasen pacíficamente todos los conflictos internacionales. Y no habría inconveniente en que esa misma corporación consignase en un código los principios y las máximas por las cuales se hubiera de regir.

La idea de codificar el derecho internacional es justa y

fecunda. Fácil sería determinar desde luego: 1.º, los usos de la guerra, lo que los beligerantes pueden ó no deben hacer uno contra el otro; 2.º, los derechos y deberes de los neutrales respecto de los beligerantes, tanto en guerra extranjera, como en guerra civil; subdividiendo esta última en dos clases, guerra política ó de gobierno y subditos, y guerra de separación entre dos partes de un país.

Correspondería á ese tribunal buscar combinaciones destinadas á vencer la general resistencia á los engrandecimientos útiles é inevitables de los pueblos, despojándolos de la parte amenazadora y ofensiva, para no dejarles más que los efectos beneficiosos.

Enumera después Mr. Lacombe algunos de los principios y disposiciones que en su concepto se deberían consignar en el nuevo código internacional, encaminados á mejorar y fomentar las relaciones, al par que á evitar las luchas armadas entre los países civilizados.

Entre los amigos de la paz hay una escuela que considera el arbitraje como procedimiento empírico de eficacia incierta y muy limitada. Este juicio, demasiado severo aun respecto del arbitraje, tal como hasta ahora se ha practicado, no tiene valor alguno contra el contrato preventivo de arbitraje aceptado y aprobado por las naciones.

Quando el tribunal de arbitros haya dictado su resolución, ¿cómo se cumplirá? O la cumplirán voluntariamente las partes interesadas, ó no se cumplirá. Obligar por la fuerza á que se ejecute, hacer la guerra en nombre de un tribunal instituido para conservar la paz, sería ciertamente extraña inconsecuencia. La experiencia induce á creer que rara vez se negará un país á ejecutar una sentencia voluntariamente solicitada.

Conviene establecer en el centro de Europa un tribunal independiente de todos los gobiernos, semi-jurídico, semi-político, que tenga, y con esmero conserve, el carácter de una reunión de arbitros y de mediadores, más que el de una asamblea de jueces. No se deben exagerar, sin embargo, ni la posibilidad de prever y reglamentar en artículos de un código todas las

relaciones internacionales, ni las ventajas que reportarla el hacerlo, si posible fuera.

Aquí termina el extracto, forzosamente muy ligero, del libro *Internationalism*; pero los académicos que suscriben, para completar el trabajo que se les ha confiado, han estimado pertinente añadir algunas noticias que estrecha relación tienen con el asunto propuesto por el Sr. Marcoartú para el concurso de 1873.

Con el epígrafe de *Arbitraje internacional* publicaron los periódicos españoles en el verano de este año (1883) lo siguiente:

« La Asociación inglesa creada para hacer triunfar la causa
» del arbitraje internacional, que cuenta entre sus individuos al
» Duque de Westminster, lord Derby, el Marqués de Bristol y
» más de cuarenta miembros del Parlamento, ha tenido su
» reunión anual, presidida por lord Shaftesbury. D. Arturo de
» Marcoartú, uno de los fundadores de la Asociación, reseñó el
» progreso que la doctrina del arbitraje viene haciendo estos
» últimos años: y, celebrando que en los recientes tratados de
» comercio entre Italia y Bélgica y entre Italia é Inglaterra se
» haya convenido el arbitraje de una manera solemne, propuso
» se felicitase á los gobiernos de aquellos Estados, y al señor
» Mancini, Ministro de Negocios extranjeros de Italia, autor de
» la introducción del arbitraje en dichos tratados.

» La reunión votó por unanimidad la proposición del señor
» Marcoartú.

» Entre los diarios extranjeros que se han ocupado de esta
» reunión, *Le Moniteur Universel* de París extraña que, siendo
» español el Sr. Marcoartú, que desde hace mucho tiempo es el
» promovedor en Europa con sus escritos, sus discursos y su
» excelente obra *El Internacionalismo*, del arbitraje internacional,
» no haya sido España la nación que ha introducido en la di-
» plomacia moderna este principio de progreso, y dice: « Esta
» moción debiera haber sido presentada por España; pero sea
» negligencia administrativa, sea apreciación insuficiente de
» esta bella doctrina pacificadora, á pesar de ser el Sr. Mar-
» coartú su promovedor en Europa, ha sido la nación italiana la

> que ha tenido el honor de introducir el arbitraje en los trata-
»dos internacionales.»

Según el *Times* de 16 de Agosto último (1883), la *Asociación internacional para el arbitraje y la paz* ha dirigido un mensaje de felicitación al Sr. Mancini, Ministro de Negocios extranjeros de Italia, por los grandes servicios que ha prestado á la causa de la paz y del arbitraje, y especialmente por haber conseguido la inserción de una cláusula de arbitraje en el tratado de comercio entre Italia y Bélgica, firmado el 11 de Diciembre de 1882, y por el protocolo en un tratado análogo, entre Italia y la Gran Bretaña, de 13 de Junio de 1883, obligando á estas naciones á someter á la decisión de arbitros cualquier cuestión que surgir pueda en la aplicación ó interpretación de estos tratados. Ha firmado el mensaje un gran número de individuos de la Asociación, entre los cuales están el Duque de Westminster, el Conde de Shaftesbury y tres distinguidos miembros del Parlamento, M. John Bright, sir John Lubbock y sir Wilfrid Laccson.

Finalmente, el Congreso jurídico internacional reunido en Milán este año ha adoptado los siguientes acuerdos respecto al arbitraje:

« El Congreso ve con satisfacción la disposición creciente de
»los gobiernos civilizados para reconocer el arbitraje como
>justo y razonable medio de terminar las diferencias entre las
»naciones.

« La conferencia se regocija, sobre todo, de que las cláusulas
» arbitrales se hayan incluido en los tratados internacio-
» nales, de manera que se haya previsto así anticipadamente
> para el arreglo de las disputas que pudieran nacer por ellos
> sin recurrir á las armas.

» La conferencia se atreve á esperar que todas estas tenden-
» cias útiles de la civilización moderna traerán al fin el esta-
» blecimiento de un sistema general y permanente de arbitraje
«nacional, reconocido por todos los gobiernos, como parte
» integrante del derecho de gentes.

»El Congreso, aplaudiendo el sistema adoptado por Italia,

i y aceptado por varios estados, Inglaterra, Bélgica y Monte-
» negro, de estipular las cláusulas arbitrales en las convencio-
>• nes, para la solución de las divergencias eventuales en la in-
» terpretacion y ejecución de las mismas convenciones, mani-
> fiesta la esperanza de que los otros estados civilizados sigan
» el mismo sistema, aceptando las cláusulas del arbitraje.»

No pondrán término los académicos que suscriben á este ya largo trabajo, sin expresar también el deseo de que en los tratados que en lo sucesivo celebre España con naciones extranjeras, en que esto sea pertinente, se inserte un artículo para obligar á las partes contratantes á someter á la resolución de arbitros las cuestiones que puedan nacer de su interpretación ó aplicación.

Madrid 21 de Noviembre de 1883. — FRANCISCO DE CÁRDENAS. — EL CONDE DE CASA-VALENCIA.