

## EL NUEVO DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO

### ALGUNOS PUNTOS DE VISTA ARGENTINOS

---

“Jamás se reflexionará bastante acerca de la nueva situación que va a surgir al fin de esta guerra”, decía Mr. Asquith el 25 de Setiembre de 1914. Tal afirmación, que insinuaba la proximidad de hondos problemas internacionales, quizás tan intensos como jamás los tuvo antes la Humanidad, ha sido corroborada por los hechos; porque la guerra de 1914 marca el fin de una Edad histórica y el comienzo de otra. Es un suceso que ha determinado, como todas las épocas de grandes transiciones del pasado, situaciones imprevistas y hasta desconcertantes, en casi todos los órdenes y actividades de la vida humana individual, social e internacional.

Nuevas orientaciones se han diseñado ya en diferentes sentidos; el mundo moral y bajo muchos aspectos también el jurídico han sido sacados de quicio; los valores económicos y hasta los de orden cultural han sufrido, igualmente, formidables embates. Algunos se han sostenido; otros han caído, arrastrando consigo los últimos despojos de instituciones y modos de ser de una época que fué.

Bueno o malo ese pasado reciente, presentaba un cuadro de orden y estabilidad más o menos sedimentado, o por lo menos aparante, que ha sido bruscamente sustituido por un desconcierto universal.

Aun resuena el retumbar del cañón en Europa, Asia y Afri-

ca, y el crepitar de las ametralladoras no ha callado todavía, lo que demuestra cuán infantil fué la creencia que pudiera haberse fundado en los tratados de paz de 1919, para dar por cierto que los hombres dejarían de matarse entre sí en los campos de batalla con afanes y odios concentrados.

Como consecuencia del nuevo orden de cosas que se inicia, muchos de los viejos moldes del Derecho y su expresión escrita en la legislación, deberán cambiarse. La Ciencia no puede cristalizarse, so pena de quedar retardada; y siendo aquel el resultado de la adaptación de la ley a las necesidades de la evolución, es lógico afirmar, en presencia de la magnitud de los trastornos producidos, que surgen nuevos aspectos del Derecho en lo que respecta a las relaciones internacionales. El Derecho Internacional Público ha sido afectado, quizás más que ninguna otra rama de las ciencias jurídicas; los últimos acontecimientos han puesto de relieve la necesidad de reajustarlo, poner de lado ciertos principios, e incorporar otros.

Si no significa desconocer la existencia de un derecho la necesidad de amoldar su parte positiva al medio ambiente, y a las exigencias del transcurso del tiempo y de las nuevas situaciones creadas, menos implica desconocerlo o afirmar que ha muerto el hecho de las violaciones que aquel haya sufrido. Bastaría tender la vista hacia el extenso campo de las demás ciencias jurídicas para comprobar que todas sufren, como el Derecho Internacional Público, intensas desviaciones en la práctica, sin que por eso sea dable admitir que no existen.

Estados Unidos es un país democrático en el que rigen leyes electorales amplias, de conformidad a los principios del Derecho Constitucional: con todo, hay centenares de miles de negros, ciudadanos de aquella gran república, que no tienen acceso a los comicios o lo tienen tan restringido, que aún en los Estados donde hay mayoría de población negra, los blancos ganan las elecciones, invariablemente. Las constituciones políticas determinan períodos para el mandato del Poder Ejecutivo y la cláusula de no

reelegibilidad inmediata, no obstante lo cual, se han observado en América latina fenómenos de porfirización. La mora y el derecho prohíben robar, matar, etc., y sin embargo, los delitos se suceden a los delitos. La ejemplificación sería inacabable; ella demuestra, con toda claridad, que una cosa es el Derecho Constitucional y otra la política interna; una el Derecho Penal y otra la conducta de los hombres; una el Derecho Internacional Público, y otra la política internacional.

Las Finanzas, la Economía Política, la Legislación Industrial han ensanchado también su esfera de acción y salídose del marco estrecho y local de cada Estado en sus aplicaciones prácticas; y hoy se estudian problemas de cooperación financiera internacional, el Derecho Obrero Internacional y diversas circunstancias que acentúan la interdependencia económica entre los Estados. Muchos hechos recientes son la expresión de que asistimos a nuevas modalidades en las relaciones internacionales, y afirman la convicción de que la solidaridad mundial se hace cada vez más estrecha y pronunciada.

Y sin embargo, al mismo tiempo que podemos observar como se desenvuelve esa tendencia al acercamiento recíproco de los pueblos de todos los continentes y todas las razas, y que resulta halagadora en alto grado porque es pacifista, nos es posible, también, notar que otros hechos ponen de manifiesto determinados aspectos del egoísmo nacional. Así, los Estados se preocupan de acrecentar los medios de asegurar su soberanía e independencia, multiplican sus preparativos para posibles emergencias bélicas, levantan barreras proteccionistas en sus aduanas, se precaven contra los dumpings y demás coaliciones industriales y comerciales del Exterior, restringen la entrada de extranjeros a su territorio; afianzando, en una palabra, por esos y otros medios, el concepto individualista de la patria.

Con todo, hay solo una contradicción aparente entre aquella tendencia de acercamiento y los hechos que fundamentan la vigorización de ese concepto, pues el principio de soberanía inter-

nacional no está en pugna ni con las relaciones pacíficas ni mucho menos con la gradual aproximación de los Estados; de tal manera que pueden estos llegar a formar una o varias comunidades, de ideas, intereses, esfuerzos y soluciones de más en más estrechas e intensas a base del recíproco y mayor conocimiento, que será, en definitiva, la base más sólida de épocas de paz, bienestar y armonía para la Humanidad.

Así como los hombres considerados individualmente no pierden su personalidad porque se asocien, y las provincias conservan la suya al constituir un Estado federal, así también los Estados Soberanos, sin menoscabo de sus atributos de tales, pueden tender hacia la realización de una o varias grandes ligas o sociedades donde las fricciones de sus intereses particulares disminuyan los recelos y desconfianzas. La Liga de las Naciones, la Pequeña Entente de Europa Central, la Unión Centro Americana que está a punto de formarse, sus acontecimientos demostrativos que los anhelos de estrechar vínculos, confundir aspiraciones y establecer concordancia de intereses morales y materiales, han comenzado a tomar formas tangibles y a traducirse en concretas realidades.

Dentro de los estrechos límites de la enunciación de principios meramente generales a que debe constreñirse el carácter de esta conferencia, cabe enunciar en primer término en el examen de los nuevos aspectos del Derecho Internacional Público lo concerniente a la Liga de las Naciones, y que con más propiedad debiera denominarse de Estados. Destinada a traducir los ideales de la concordancia, la cooperación y el pacifismo internacionales, su acción importará el cumplimiento de una ley sociológica según la cual, a medida que las agrupaciones son mayores, la lucha externa disminuye en duración e intensidad. Nunca hubo más tiempo de tranquilidad en el mundo que durante la célebre Paz Romana, de 80 años; nunca ha estado, también, más unificada la humanidad civilizada. En cambio, la disgregación operada a raíz de las invasiones de los Bárbaros seguida de la caída del Imperio

Romano, produjo el mayor estado de lucha incesante que se ha conocido en la Historia, o sea durante la Edad Media.

A pesar de sus altos propósitos, la Liga de las Naciones no podrá llenar, con su actual organización, los fines preconizados, mientras no se abran sus puertas, y la composición de sus poderes no responda al derecho fundamental de igualdad de los Estados. Las enmiendas propuestas por la Delegación Argentina en la Asamblea de Ginebra, deberán ser consideradas en breve; coinciden con puntos de vista de su política tradicional, concordante con los preceptos básicos del Derecho Internacional Público; y debemos esperar que harán camino.

Se ha afianzado después de la guerra de 1914 la doctrina de las nacionalidades. A su amparo han nacido a la vida independiente 15 Estados soberanos en Europa y Asia por la disgregación de Rusia, Austria-Hungría y Turquía. El principio de la auto-determinación, proclamado como fundamento de las reivindicaciones de los pueblos oprimidos, si bien tiene su raíz en el Tratado de Westfalia que legitimó ante Europa la emancipación de Holanda y Suiza, ha sido especialmente consagrado en el tratado de Versalles de 1919; habiéndolo enunciado también el ex-Presidente Wilson en sus famosos 14 Puntos. Aquella doctrina y ese principio, bien entendidos, no pueden menos que recibir la aprobación general, siempre que se encuadren dentro de su concepto primario y racional, o sean las reivindicaciones nacionales, es decir, *nacionales* en realidad y por excelencia, y no de meros regionalismos; y en especial merecen la ratificación de la opinión de América, en cuyo continente 21 repúblicas soberanas invocaron la auto-determinación como razón suprema de vivir, y la consagraron por el heroísmo y la sangre de sus hijos en los campos de batalla.

La clásica división de Estados Semi-Soberanos en: protegidos, tributarios y vasallos deberá ampliarse con la agregación de un nuevo tipo de que es, por ahora specimen, el Dominio Británico. En efecto, Canadá, Australia, India, Africa del Sur y Nueva Zelanda han suscrito los tratados que pusieron fin a la guerra

de 1914 y han cooperado en ésta al lado de los Aliados, con sus ejércitos mantenidos a sus propias expensas, en el concepto de entidades autónomas; dichos dominios forman parte de la Liga de las Naciones, de conformidad con la autorización que les ha sido concedida por el art. 1.º del Tratado de Versalles; Canadá se prepara a designar un embajador ante el gobierno de Estados Unidos y ha sido invitado a formar parte de la Unión Panamericana. Y si a todo eso se agrega que el Gobierno de Inglaterra ha cesado en el hecho de dirigir por sí solo la política exterior del Imperio Británico, pues los Dominios son ahora consultados respecto de la continuidad o cese de la alianza con el Japón, y otros puntos de gran trascendencia; que Australia ha recibido de la Liga de las Naciones el mandato de administrar en nombre de ésta las ex-Colonias Alemanas del Pacífico situadas al Sur del Ecuador, la duda ya no cabe a este respecto. Nada de extraño sería, pues, que en breve el Gobierno Argentino tenga que encarar la posibilidad y conveniencia de mantener relaciones diplomáticas directa con algún Dominio Británico; aun cuando bajo el punto de vista que acabamos de exponer no existirían mayores dificultades para resolverse en el sentido afirmativo.

La administración de países por mandato internacional si bien no es un hecho nuevo, dado que existía el precedente del que se confirió al Gobierno de Austria-Hungría sobre la Bosnia y la Herzegovina, ha tomado una importancia inusitada desde los tratados de paz de 1919. No convendría, ciertamente, a las repúblicas Latino-Americanas aceptar ningún mandato de esa índole, que puede muy bien resolverse en una fastidiosa, costosa y hasta sangrienta aventura.

El advenimiento del maximalismo en Rusia y su permanencia, ha puesto en cuestión los principios a que debe sujetarse el reconocimiento de los cambios institucionales y políticos de un país, por las demás Potencias. Si bien dicho reconocimiento puede ser hecho expresa o tácitamente, con motivo de la reanudación de relaciones comerciales entre Gran Bretaña y Rusia se ha di-

cho que aquélla había reconocido al gobierno de los soviets rusos; mas, su resistencia a mantener relaciones políticas con dicho Gobierno demuestra lo contrario. Por lo demás, mientras el Gobierno maximalista no garantice la vida, derecho y bienes de los extranjeros, continúe su propaganda revolucionaria en el Exterior tratando de conmover el orden público de las demás Potencias, e insista en falsificar monedas extranjeras, no podrá lícitamente, pretender ser admitido en el concierto internacional.

La doctrina sustentada por el ex-Presidente Wilson sobre no reconocimiento de Gobiernos nacidos de la violencia, merece ser considerada cuidadosamente. Si por violencia ha de entenderse sólo el encumbramiento por medio del asesinato político, nada hay que observar a esa doctrina; la civilización y el progreso de las instituciones ha proscrito tal medio como origen de las situaciones de hecho que sustituyen a los gobiernos legales. Pero si ella ha de extenderse a los que surgen de una guerra civil, no podría ser aceptada sin que se corra el riesgo de cercenar el derecho de soberanía interior que tiene todo Estado de resolver sus cuestiones políticas con entera prescindencia de todo poder extraño; sin echar por tierra principios que no pueden ser afectados y cuyo incumplimiento crearía situaciones diplomáticas de imposible o muy difícil solución. Es menester recordar que América no ha dejado de ser la tierra clásica de las revoluciones; y de aceptarse la doctrina enunciada en el sentido extensivo a que aludimos, podría acontecer que en el transcurso de algunos años, varios Estados Americanos hubiesen cortado sus relaciones con otros regidos por gobiernos de hecho simplemente.

El principio de la no intervención en los negocios internos de un Estado ha sido consagrado por la opinión de casi la totalidad de los internacionalistas y la práctica de la política internacional, salvo contadas excepciones, en los últimos 50 años. Debe ser mantenido como base de respeto y armonía recíprocos, y en ese sentido se pronunció también el Instituto Americano de Derecho Internacional en su reunión de Washington, en 1916, al enun-

ciar su Declaración de los Deberes y Derechos de las Naciones, de la que el artículo 2.º prescribe: “Toda nación es, en derecho y ante el derecho, igual a cualquier otro miembro de la sociedad de las naciones, y libre de desarrollarse sin inmixture o control de otros Estados”.

Aun cuando dentro de la moderna convivencia internacional “ningún Estado, como dice Blunstedli, tiene derecho de prohibir de modo absoluto a los extranjeros la entrada en su territorio”, es indiscutible la inmigración. Ya el Instituto de derecho internacional en la sesión de Ginebra celebrada en 1892 enunció ciertas normas sobre admisión de extranjeros, que implican el modo de ver general de los tratadistas al respecto y que consagran el derecho de prohibir la entrada de aquellos, por razones de salud, orden o interés público, u otros motivos, extremadamente graves, por ejemplo, por razón de una diferencia fundamental de costumbres o de civilización, o por razón de una organización o acumulación peligrosa de extranjeros que se presentasen en masa”.

El artículo 7.º de esa reglamentación prescribía que “la protección de trabajo nacional no es, por si sola, un motivo suficiente de no admisión”; pero tal principio no ha sido reconocido en algunos países como Nueva Zelandia, donde hay leyes que rechazan, precisamente, al extranjero obrero que pueda hacer competencia a los trabajadores que residen en dicho país.

De conformidad a los principios de Ginebra, los países de gran inmigración, como Argentina, deben modificar sus leyes a fin de precaverse de molestias y dificultades para el futuro, sin violentar las amplias y generosas declaraciones del Preámbulo de la Constitución Nacional y sus artículos 14.º y 20, pero con el sano propósito de que nuestra hermosa tierra no se convierta en el receptáculo de los desperdicios humanos de otros países, o en lugar fácil para el desorden y la violencia. Pueden venir, que serán siempre recibidos con los brazos abiertos, los extranjeros que se propongan trabajar, enseñar o aprender, formar hogares donde sin perjuicio del recuerdo de la patria ausente, el culto a la pa-



tria de los hijos esté por sobre todas las cosas; aquí, en la Argentina deberá haber siempre espacio para los hombres de trabajo y orden que vengan de otras partes, pero debe serles negado hasta el necesario para posar la planta a los que intenten hacer de ella un hospital o un infierno.

América tiene, sin duda, problemas internacionales de carácter propio. Para estudiarlos y resolverlos en paz será conveniente perseverar en la práctica de las conferencias panamericanas, como lo propuso la delegación chilena en las sesiones celebradas en Washington en 1916 por el Instituto Americano de Derecho Internacional.

En esas mismas sesiones, la delegación de Bolivia recomendó la formación de "grupos geográficos o étnicos de Estados, bien caracterizados, que participando de comunidad de idioma o entre los cuales existía un lazo político en tiempo del Coloniaje, con posibles elementos de comunicación económica o intelectual, constituyan organizaciones que, sin destruir su autonomía, sometan a un régimen de armonía uno o varios de sus grandes intereses nacionales"; y enunciaba como posibles objetos de esos acuerdos, las uniones aduaneras y monetarias, los tratados de comercio, bancos, ferrocarriles, correos y telégrafos, etc. Esa proposición boliviana es digna de la mayor atención, e involucra, en mi entender, una faz práctica, por excelencia, de la política inter-americana. Ella no excluye el Panamericanismo; por el contrario, coadyuvará a su realización, gradualmente, por medio de organizaciones parciales que, dejando abiertas las puertas, no solamente no lo estorbarían si no que servirían para sedimentar más hondamente las soluciones que le conciernan.

Es perfectamente concordante con la proposición a que nos referimos, la interpretación que la Argentina ha dado a la cláusula de la nación más favorecida, inserta en varios de sus tratados de comercio, y que difiere de la que han hecho de la misma algunos países europeos. La Argentina ha sostenido que dicha cláusula puede recibir diferente aplicación, de carácter excepcio-

nal, cuando se trata de Estados limítrofes; de tal manera que los que no se encuentran en esa situación fronteriza, no pueden pretender, legítimamente, el grado preferente que se acuerda a los vecinos, aun cuando los tratados de comercio respectivos contengan, todos, la cláusula antedicha. Sobran razones para mantener esta tesis, que, por otra parte, va abriéndose camino. Hay que mantenerse en ella para fundamentar convenios como el libre cambista celebrado en 1916 con el Paraguay, cuyas estipulaciones no podrían ser invocadas por un Estado no limítrofe de la Argentina para exigir igual política de reciprocidad.

Pues bien, de conformidad con esa interpretación y consecuentemente con la proposición referente a grupos internacionales que citamos antes, somos de opinión que la República Argentina debe ir, derechamente, a formar con los demás Estados limítrofes un zollverein o acuerdo especial, pero amplio en sus alcances y objetivos.

Para orientar nuestra política aduanera es indispensable tomar juiciosamente como punto de partida la posición real que ocupa nuestro país en la vida internacional, sin patriotismos excesivos ni retraimientos pesimistas; sin suponer que el Mundo gira alrededor de nuestros intereses nacionales, ni considerarnos los últimos o tenernos a menos; tan dañoso sería lo uno como lo otro. Con industrias fabriles en general todavía incipientes, con sobreabundancia de productos agropecuarios y recursos naturales de diversa índole, necesitamos del resto del Mundo, y éste necesita de nosotros.

Hay una circunstancia que comienza a revelarse a propios y a extraños: la República Argentina llegará a la era del gran industrialismo antes que los demás países latino americanos. Y bien, desde luego y para entonces, conviene acentuar la política aduanera en el sentido de la desaparición gradual de trabas impositivas y fiscales que nos conduzca poco a poco a un libre cambio relativo como finalidad del zollverein rio platense. Y decimos libre cambio gradual y relativo porque hay industrias que necesitarán,

por algún tiempo, del calor oficial, que deberá ampararlas mientras realicen el trabajo de acomodamiento indispensable a las nuevas situaciones que les deparará el futuro, si es que no se quiere provocar grandes trastornos por el brusco quebrantamiento de importantes formas de la actividad económica nacional. Esa precaución ha inspirado el art. 2 del tratado libre cambista argentino-paraguayo que se firmó en 1916, y en él se determinan limitaciones temporarias al espíritu general de esa convención, que aun no ha sido ratificada. En tratados de la índole de aquél, sería menester acordar un plazo de algunos años a las industrias azucarera y yerbatera, para que puedan colocarse en condiciones de soportar la competencia del azúcar y la yerba del Brasil; a la viñatera, la concurrencia de los vinos finos de Chile—dado que el elevado flete y demás gastos hacen poco menos que imposible la de los comunes;— etc., etc.

Por otra parte, si bien es necesario cuidar ciertos intereses creados, que representan un enorme esfuerzo y cuantiosos capitales, como asimismo la posibilidad de trabajo para decenas de miles de obreros, no es admisible que se deje de negociar con Chile, por ejemplo, el zollverein aduanero, ante el temor de que llegue el momento en que hortalizas y frutas de determinadas regiones argentinas no puedan sufrir la competencia de las del país vecino. Dése a nuestros horticultores y quinteros, entonces, un tiempo prudencial, con las tarifas de aduana, para que puedan defenderse; si aun así no saben o no pueden o no quieren producir cebollas o manzanas baratas, o formar cooperativas que los emancipen de los acaparadores, que vengan los productos del Exterior a simplificar la vida. Los intereses de aquellos son respetables; también lo son los de la inmensa masa de la población y entre otros los de los ganaderos, que por falta de un entendimiento comercial deben sufrir un recargo de 17 pesos por cabeza de ganado vacuno que exportan a aquel país; y finalmente, lo son y lo serán tanto más respetables los de la gran industria argentina del

presente y porvenir, que al amparo de la unión aduanera y facilidades de transporte — en la que algo habrá que sacrificar para obtener, en líneas generales, apreciables beneficios —, podrá expandirse y luchar con sus similares de allende los mares, en los países limítrofes.

Con todo, no es ese solo aspecto el que deberá cuidarse. Concretemos algunos casos relativos a la vialidad internacional, que solicitan especial atención por su actualidad e importancia para nuestra patria.

Se ha proyectado el derrocamiento del Alto Paraná hasta Posadas; medida altamente plausible a condición, por ahora, de que la obra no sea continuada más allá. Mediante ella, dicha Capital podrá convertirse en breve en un gran centro de tránsito de productos a y de Paraguay y Brasil; posición privilegiada que perdería en beneficio de algún otro puerto extranjero, si las obras se continuasen aguas arriba de la boca del Río Iguazú. Esas circunstancias, cuya consideración — no lo negamos —, implican egoísmo nacional, deben primar en el actual estado de cosas, del punto de vista argentino; pero deberán, seguramente, ceder el paso a otras de mayor peso e interés general, si ello fuera menester, una vez hecha práctica la política de la unión aduanera con el Brasil y Paraguay.

Refirámonos ahora a las futuras construcciones de ferrocarriles transandinos. Mientras no se realice el pacto comercial a que hemos aludido, aquéllas deberán resolverse a base de conveniencias recíprocas de la Argentina y Chile, y no de uno de ellos solamente, como podrá ocurrir actualmente. La línea de Rosario de Lerma al Pacífico por Huaytiquina puede llevarse a cabo sin inconveniente en ese sentido, porque representa ventajas positivas: a Chile porque le permitirá abaratar el consumo de carne y forrajes de su región Norte; a la Argentina porque facilitará la exportación de sus ganados, en especial el vacuno, que ahora se hace penosamente desde Formosa y Salta, perdiéndose más de 500.000 pesos por año a causa del desmedro con que llega aquel al litoral

chileno después de una travesía de tres días por la Puna, a 4.000 metros de altura y sin pasto. La hacienda podrá soportar los elevados fletes que será menester fijar en esa línea ferrea, pero no hay peligro de que el F. C. Central Norte pierda tráfico por un posible desvío de su comercio a los puertos del Pacífico; ocurrirá con Salta lo que ha acontecido respecto de Mendoza, que mantiene su intercambio con Rosario y Buenos Aires a pesar de que queda a mucho menor distancia de Valparaíso, porque los elevadísimos fletes que mantiene el F. C. Trasandino a causa del enorme monto del capital empleado en el mismo hacen posible, solo para contados artículos, un transporte soportable. No ocurrirá igual cosa, en cambio, con el trasandino proyectado por el Paso del Arco, con el propósito de unir la línea del F. C. Sud que termina en Zapala, con los ferrocarriles chilenos, pues en esa región la Cordillera de los Andes presenta relativamente escasas dificultades, que requerirán menores capitales para vencerlas. Allí, realizado el empalme ferroviario internacional, las tarifas podrán dar salida económica por Valdivia y Puerto Corral a toda la zona argentina que se extiende desde Chos Malal al Sud de Zapala, que hoy se surte por Bahía Blanca. Y si esa zona andina puede resultar un tanto más beneficiada con ese empalme, el F. C. Sud y Bahía Blanca tienen derecho también a ser considerados, o gozar de alguna compensación a base del zollverein aludido y que permitirá resolver la dificultad con beneficios generales. Mientras éste no se realice o no se estatuyan expresamente compensaciones comerciales, ambos países se encontrarán reatados en sus anhelos recíprocos de acercamiento comercial más estrecho.

Finalmente, sería de interés para la Argentina aprovechar la formación del pacto aduanero con Bolivia, para conseguir que se realice el ferrocarril de Yacuiba a Santa Cruz de la Sierra y su empalme con el Central Norte Argentino, a fin de obtener el encauzamiento de la corriente comercial del Oriente Boliviano, de gran porvenir, por la vía Embarcación-Formosa, una vez que se efectúe la prolongación—ya dispuesta por el Gobierno Argenti-



no—, del Central Norte hasta Yacuiba, y se complemente esa medida con la terminación de la línea Formosa-Embarcación, la construcción del puerto de Formosa y el dragado de los pasos de los ríos Paraná y Paraguay, que harían de esa capital otro punto envidiable de tránsito y el futuro emporio del litoral Nort argentino.

Los tres casos a que acabo de referirme demuestran acabadamente que la política de vialidad internacional tiene que orientarse, hoy por hoy, siguiendo el dictado egoísta de los intereses propios, puramente nacionales; situación a todas luces molesta e inconveniente, que mantendrá recelos y suspicacias entre Estados vecinos y hermanos, mientras no se resuelvan a tratarse realmente como tales, no sólo en el terreno de la confraternidad literaria, fácil y superficial, sino en el de las realidades prácticas, de los hechos tangibles, de los aspectos económicos, de manera que, conservando todos y cada uno su independencia política, formen una agrupación homogénea en sus actividades económicas generales. Y esto será tanto más plausible cuanto que vivimos en una época en que los conflictos armados suelen ser, simplemente, la resolución por medio de las armas, de diferencias y rivalidades comerciales e industriales. Nada aleja más a los pueblos, que esos aspectos; nada los une más íntimamente que la comunidad de intereses. Y dentro del zollverein río platense, con Brasil y Chile cabe también otro hermano, el Perú, cuyo glorioso Centenario se festeja, y que está ligado a las repúblicas del Plata por el Tratado de Montevideo. Quizás, quizás, el estrechamiento de vínculos para armonizar intereses materiales pueda ser el camino, hasta hoy no encontrado, para solucionar la cuestión de Tacna y Arica. Si eso ocurriera, ¡qué hermoso día para América el de esa solución, del que podría decirse después, que brillaron por igual, en sus horas de luz y sombras, sin nieblas ni celajes, con destellos de paz y de armonía, el sol peruano y la estrella solitaria del Pacífico, siguiendo trayectorias que alejaron para siempre angustias y recelos!

Se han enunciado en los últimos años diversas formas de cooperación económica y financiera internacional. El Sr. Tittoni ha propuesto la internacionalización de los excedentes de materias primas, por intermedio del Consejo de la Liga de las Naciones, con destino a los países donde faltan las mismas. Antes de ahora expresamos nuestra opinión en el sentido de que la idea, en principio aceptable, debía ser acogida previo el estudio consiguiente. Los países europeos, serían, sin duda, los que obtendrían mayores beneficios; desde luego, sería menester saber qué facilidades darían en cambio, ya que no se trataría de pagar al contado, lisa y llanamente, esas materias primas. Antes de formular ningún compromiso, los países americanos y en especial los que como Argentina, Uruguay, Estados Unidos y Canadá producen cereales, carne y lana, deberán conocer en qué forma se realizaría la internacionalización, de manera que su soberanía nacional no fuese afectada; las bases de precios a establecer; la clara determinación de cómo se fijarán las necesidades a llenar; los transportes y sus precios; los casos de incumplimiento y la posibilidad de usar de su crédito público sin trabas ni dificultades. A ese respecto, Paul Otlet, en su interesante libro "Los problemas internacionales y la Guerra", hace notar que desde antes de ésta "se ha acentuado la tendencia de ciertos países en el sentido de no facilitar las operaciones de préstamo y colocaciones en el extranjero, o por lo menos, de hacerlas mediante ciertas compensaciones económicas generales y aun políticas"; y cita varios casos, entre ellos uno referente al fracasado empréstito argentino, en 1920, en Francia.

Sería menester, por otra parte, que los gobiernos que celebraron la Conferencia Económica de París en junio de 1916 no lleven a la práctica ciertas medidas de estrecha y particular cooperación, como la determinada en el párrafo III de la Sección B del convenio que suscribieron sus delegados en esa Conferencia, que estableció textualmente:

"Los Aliados se declaran de acuerdo para conservar para

ellos, con preferencia a todos los demás, sus recursos naturales durante el período de restauración comercial, industrial, agrícola y marítima, y a este efecto se comprometen a efectuar convenios especiales para facilitar el intercambio de esos recursos”.

Un síntoma halagador y contrario al espíritu de aquella Conferencia es la ayuda que varios de los Aliados han prometido a Austria.

Asimismo, la Conferencia Financiera Internacional reunida en Bruselas desde el 24 de Setiembre al 8 de Octubre de 1920, y a la que asistieron delegados de más de 40 Estados, inclusive de Alemania y Austria, ha votado, por unanimidad, una serie de resoluciones dignas de la mayor atención, que revelan que el criterio de los grandes financistas se orienta definitivamente hacia la desaparición de las restricciones nacionales en la materia a que nos referimos. Los votos de esa Conferencia implican el mayor esfuerzo hecho hasta ahora en el Mundo en pro de la cooperación internacional en los terrenos económicos y financieros, especialmente en lo que concierne a política comercial exterior, circulación monetaria, cambios internacionales, créditos comerciales en el Exterior, comunicaciones y transportes, asistencia internacional y creación de un organismo pertinente, unificación de leyes sobre letras de cambio y conocimientos mercantiles, acuerdos sobre títulos perdidos, robados o destruídos, Cámara Internacional compensadora y extensión de la cooperación internacional inaugurada por la Sociedad de las Naciones a los problemas financieros y económicos; es de notar, igualmente, la financiación proyectada en el anexo de las resoluciones que se votaron, para inspirar la confianza necesaria a fin de que los Estados empobrecidos e incapaces de obtener, actualmente, créditos en condiciones razonables en el mercado internacional, puedan procurrarse los recursos necesarios para sus importaciones esenciales. Además, la Conferencia de Bruselas votó una serie de admirables recomendaciones, aplicables a casi todos los Estados del Mundo, referentes a medios a emplear para conseguir que bajen los precios, reducción de gas-



tos y nivelación de presupuestos públicos, sistemas de impuestos, uso del crédito público, disminución de la circulación fiduciaria, consolidación de deudas públicas y organización de la industria.

Sin perjuicio de todo ello, cabría estimular para los países americanos, o grupos de los mismos, la creación de un banco y de una cámara compensadora panamericana, a cuyo cargo, de conformidad con lo insinuado por el congreso internacional de uniones económicas celebrado en 1911, estarían los siguientes servicios que enumera Otlet: emisión de billetes con la garantía de un encaje de oro primeramente, y luego, previo un concienzudo estudio de los cambios y sus posibles modificaciones en una organización económica internacional, emisiones de bonos canjeables a semejanza de lo resuelto por la Comisión Financiera de Bruselas; redescuento de efectos de comercio avalizados por bancos nacionales, dentro de la proporción asignada a cada república en el banco interamericano; funciones de cámara compensadora internacional y centralización de las operaciones de giros al Exterior; operaciones de Tesorería de los servicios internacionales; préstamos a los Gobiernos; participación en suscripciones de acciones u obligaciones para la constitución de empresas de utilidad panamericana o de los grupos de Estados respectivos.

Los trusts y demás formas de coaliciones de productores y comerciantes, que tienen serios inconvenientes y por lo general el disfavor público, ofrecen ventajas de consideración cuando el Gobierno actúa sobre ellos con el debido contralor. La Guerra de 1914 ha puesto de relieve la conveniencia que hay de encarar el problema de esas coaliciones no por el aspecto prohibitivo absoluto de antes, sino bajo el de reglamentación y fiscalización; y ya la Ley Webb, dictada hace dos años en Estados Unidos determina la legalización de los trusts con miras a la exportación, a fin de aprovechar los inapreciables beneficios y la enorme potencialidad económica del hecho de la concentración industrial y sus derivados. Con esto queremos referirnos a la necesidad que habrá, en breve, de estudiar lo relativo a la internacionalización de los trusts que

se está operando en forma privada y fuera, casi, del alcance de los Gobiernos, en muchas materias; por lo menos, lo decimos, en concepto de que no existe eficacia en la acción de los poderes públicos sobre aquellos, por efecto de ese aspecto internacional.

Si de ese punto de vista de los intereses particulares pasamos al de los Gobiernos, podemos notar que la política de la repartición de ciertas partes del Mundo en zonas geográficas de influencia, ha sufrido un retroceso indiscutible; y aun cuando intente continuarse bajo otras formas como el protectorado, el arrendamiento, las concesiones internacionales, etc., es lo cierto que el avance que ha tenido al principio de auto determinación impedirá que aquélla pueda extenderse más de lo que ya lo está. Y no será poca suerte, pues las mayores rivalidades comerciales, bajo la forma de fijar zonas de influencia en Asia Menor, Mesopotamia, Afganistan, China, Marruecos y otras comarcas, son los factores que ocasionaron las mayores dificultades en que se vieron envueltas las Cancillerías Europeas en los últimos 30 años. Por lo que respecta a la Argentina, esa política no podrá contar, seguramente, con su apoyo, porque contraría el derecho fundamental de soberanía e independencia de los Estados, por los que siempre bregó.

La libertad de los mares, por cuya obtención la sangre de los hombres ha enrojecido desde siglos atrás todos los océanos, fué expresamente enunciada por Wilson en uno de sus 14 puntos, como base de la paz. No obstante esto, el tratado de Versalles no hizo referencia alguna a materia de tan extraordinaria importancia, ¿porqué fué sobreentendida, o como quieren algunos quizás con suspicacia, por la resistencia que presentó alguna gran Potencia naval a suscribir una declaración expresa en tal sentido? No lo sabemos; pero siendo el alta mar de uso común e indispensable a todos los Estados, debemos considerar inaceptable todo reato o estorbo que, no solo en tiempos de paz sino también de guerra, pretenda sustraerla a la navegación pacífica.

Hasta el 28 de Junio de 1919 se había rehusado el derecho de

enarbolar pabellón marítimo a los Estados sin litoral. El tercer párrafo del art. 273 del Tratado de Versalles ha derogado ese principio, al disponer que las Potencias firmantes de aquél resuelven reconocer el pabellón de los buques de cualquier potencia aliada o asociada que no tenga litoral marítimo, cuando sea registrado en un solo y determinado lugar de su territorio. Aunque así restringido, ese principio será, sin duda, aplicable a los demás Estados que se encuentren en condiciones análogas.

La Comisión Internacional de navegación aérea, reunida en París en 1919, votó una convención reglamentaria de la navegación aérea internacional, que ha sido aprobada por varias Potencias. En ella se establecen principios que la doctrina había ya reconocido con pocas disidencias, tales como la soberanía nacional del espacio atmosférico que se halla arriba de su territorio y aguas; el derecho, en tiempos de paz, a las aeronaves de otros Estados, de pasaje inofensivo por dicho espacio; la facultad de prohibir, por razones de orden militar o en interés de la seguridad pública, vuelos de aeronaves extranjeras sobre ciertas zonas del territorio nacional; la necesidad de que las aeronaves tengan una nacionalidad y su consiguiente matrícula; los transportes aéreos prohibidos; etc. Dicha convención, posiblemente, será adoptada sin mayores discrepancias, así como sus anexos, por los Estados que aun no han adherido o no han accedido a ella.

No obstante lo manifestado por Wilson en sus 14 Puntos abominando el sistema de la diplomacia secreta, contra el que se han alzado voces en todo el mundo con rara unanimidad, muy poco o nada se ha conseguido para desalojarlo de las cancillerías; y es de creer que tal sistema se mantenga.

La idea pacifista del desarme, por cuya realización trabaja el Presidente Harding, ofrecerá, como puede ya observarse, serias dificultades en la discusión y en los hechos; y si bien debe ser considerada con viva complacencia por todos los que ven el progreso en la paz de los pueblos, la situación actual de diversos problemas internacionales a base de intereses opuestos es tan complicada,

que hay fundadas razones para temer el fracaso de tan excelente orientación. Y a este respecto, séame permitido reclamar, para la Argentina y Chile, la satisfacción de haber dado un saludable ejemplo al Mundo entero: me refiero al pacto de limitación de armamentos, que impidió la paz armada en un momento difícil de la política internacional americana.

Triunfe o no la idea del desarme, esperemos que el arbitraje, de que la Argentina ha sido portavoz, hará cada vez más, mayor camino, como medio pacífico de dirimir los conflictos internacionales.

La fórmula pacifista Bryan y el proyecto Wilson del tratado panamericano de garantías mutuas, son otras tantas expresiones reveladoras del anhelo de que América sea la tierra de las soluciones tranquilas.

---

He enunciado, a grandes rasgos, algunas de las nuevas orientaciones del Derecho Internacional Público desde 1914 en adelante, y me he limitado al estado de paz, dado que la restricción que debo imponerme por razón de tiempo, me impide referirme a la segunda parte de aquél, o sea al estado de guerra. En esta segunda parte hay también que rehacer bastante, e incorporar mucho de nuevo.

A pesar de las prácticas seguidas por los Estados beligerantes en la gran guerra acerca del empleo de aeronaves y submarinos, comienzan a llegarnos libros y revistas con escritos de autores europeos, que demuestran una acentuada tendencia a suprimir parcialmente o restringir el uso de aquellos para los conflictos bélicos del futuro. Se predica ya en contra de la legitimidad de los bombardeos aéreos, pretendiéndose que las aeronaves queden relegadas solo para reconocimientos, comunicaciones, y la lucha de las mismas entre sí.

Esa política de restricción, que conviene a las grandes potencias militares o navales, es inaceptable para los Estados que ca-

recen de grandes ejércitos o escuadras. Las repúblicas latino-americanas, militarmente débiles ante las Grandes Potencias, no pueden suscribir esa política sin cometer un acto que equivaldría a un suicidio.

El submarino tiene ya adquirida carta de ciudadanía en la guerra y conviene legislar sobre su uso, como medio lícito a emplear en las hostilidades. Voy a terminar con la lectura del proyecto de reglamentación que he redactado sobre esta materia y que he presentado como tema a la International Law Association, para la conferencia que deberá reunirse en esta Capital en 1922.

1. — El submarino es un medio lícito de hacer la guerra, tanto en el sentido defensivo como en el ofensivo.

2. — Los submarinos podrán actuar independientemente, o acompañados de navíos que sólo naveguen en la superficie.

3. — Queda prohibido declarar la alta mar como zona militar, naval o de guerra bloqueable.

4. — Los submarinos que no lleven armamento y solo transporten pasajeros, mercaderías, o correspondencia serán considerados como buques mercantes.

5. — Los submarinos deberán navegar en aguas neutrales constantemente en la superficie y con su pabellón visible. En caso contrario, el Estado neutral al que pertenezcan las aguas deberá retenerlo hasta el fin de la guerra.

6. — Se declara no efectivo, y, por lo tanto ilegal, el bloqueo mantenido solo por buques submarinos.

7. — Podrá realizarse el bombardeo con submarinos sin el requisito del aviso previo, en el caso de ciudades, puertos o edificios defendidos. En los demás casos, el jefe de la fuerza naval submarina deberá ajustar su conducta a lo dispuesto por la Convención de la Haya relativa al bombardeo por fuerzas navales en tiempo de guerra; quedando suprimido el párrafo segundo del art. 1.º de dicha Convención.

8. — Queda prohibido armar buques mercantes para su de-

fensa. En caso contrario serán considerados como buques de guerra.

9. — Se consideran ilícitas las estratagemas que tengan por objeto disfrazar los buques de guerra.

10. — Los jefes de fuerzas navales submarinas podrán conducir las presas a puertos neutrales, donde serán juzgadas por un tribunal mixto formado por un marino de cada uno de los beligerantes y uno del Estado Neutral donde funcione aquél, bajo la presidencia de un Juez Letrado de dicho Estado neutral, cuyas leyes se aplicaran, y en su defecto la jurisprudencia internacional. El fallo será apelable ante la Corte Internacional de presas.

11. — Se considera asistencia hostil al enemigo, por parte de un buque mercante neutral, el transporte de hombres de nacionalidad enemiga o neutral que vayan a tomar servicio a favor del enemigo, de 20 a 50 años de edad, y de mercaderías de contrabando absoluto.

La asistencia hostil equipara al buque neutral al carácter de buque mercante enemigo.

12. — Los jefes de fuerzas navales submarinas no podrán destruir los buques mercantes sin haber practicado la visita, salvo que estos la resistieren o se negasen a ella, o no se detuvieren después de tres intimaciones. En caso de contravención a lo dispuesto en este artículo, dichos jefes serán considerados y juzgados como piratas.

13. — Si un jefe de buque mercante que se hubiese detenido para ser visitado, atacase al submarino visitante, será considerado como no combatiente que ha tomado parte en las hostilidades y sometido a la ley marcial, en cualquier momento que sea habido por el enemigo.

14. — En los casos a que se refieren los artículos 12 y 13, el Estado a que pertenezca el buque mercante que hubiese sido destruido, tendrá a su cargo la responsabilidad consiguiente por el

daño que sufrieren las personas o cosas que hubieren estado a bordo de aquél.

15. — La destrucción de presas por submarinos, salvo lo dispuesto en los artículos 12 y 13, podrá ser efectuada únicamente en los casos siguientes y con los requisitos que se determinan a continuación:

a) — Sólo podrán ser destruidos los buques mercantes enemigos o neutrales de asistencia hostil. Los buques neutrales que lleven contrabando condicional deberán ser llevados por sus jefes a los puertos que indique el captor para su juzgamiento, so pena de ser considerados en lo sucesivo de asistencia hostil, sin admitirse prueba en contrario.

b) — La destrucción sólo podrá realizarse a la vista de alguna costa abordable, y siempre que el estado del mar y de la atmósfera hagan presumible que las embarcaciones del buque apresado podrán llegar a tierra sin mayor peligro; salvo que el submarino pueda tomar a su bordo las personas que estuviesen en aquél.

c) — Los papeles de abordaje deberán ser puestos en salvo, sin cuyo requisito se juzgará que el buque fué mal apresado; excepto en el caso de destrucción u ocultación intencional de aquéllos por parte del jefe del mismo o del resto del equipaje.

d) — La destrucción sólo podrá efectuarse si la proximidad de buques de guerra enemigos hiciesen probable la represa o peligrosa la visita, o el estado del mar hiciese imposible que la presa pueda continuar a flote, o no pueda seguir al buque captor, o dirigirse al puerto que se le hubiese indicado, o dicho puerto estuviese demasiado lejano.

e) — Deberá acordarse un término no menor de 20 minutos para que las personas que se encuentren a bordo puedan ponerse en salvo.

f) — La destrucción sólo podrá realizarse estando el buque submarino en la superficie con su pabellón bien visible.

16. — El jefe del submarino visitante podrá exigir del ca-

pitán de un buque neutral, que sean arrojados al mar los objetos que de contrabando de guerra sean; debiendo levantarse, por duplicado, acta circunstanciada de tal medida.

17. — El Estado a que pertenezca un submarino cuyo jefe hubiese hundido un buque mercante que llevase mercadería neutral no incluida en las listas de contrabando de guerra, deberá la indemnización correspondiente por dicha mercadería, siempre que ésta importase la mitad o más de la carga como peso o valor.

18. — El jefe de un submarino que destruyese una presa sin sujetarse a lo dispuesto en el art. 15 y que por esa circunstancia hubiere dado lugar a la muerte de alguna persona, será juzado como pirata, en cualquier momento y donde fuese habido, salvo lo dispuesto en el artículo 12. En la misma situación quedarán los superiores jerárquicos que hubiesen ordenado destruir presas en contravención a lo dispuesto en dicho art. 15.

19. — Los tripulantes de submarinos que caigan en poder del enemigo serán considerados prisioneros de guerra y tratados como tales; salvo lo dispuesto en el art. anterior para los jefes que violen lo preceptuado es el art. 15.

20. — Los buques hospitales están sujetos a la visita. Aun en el caso de que un beligerante los destinase a fines bélicos, solo podrán ser destruidos de conformidad a lo dispuesto en el art. 15, si hubiese heridos a bordo.

21. — En cada navío-hospital de los beligerantes irá un delegado de la Cruz Roja Internacional, de nacionalidad neutral. El beligerante que rehuse someterse a este requisito no gozará para sus buques hospitales de la salvaguardia acordada por el art. 1 de la Convención de la Haya, que adaptó a la guerra marítima los principios de la Convención de Ginebra.

22. — Si un submarino de uno de los beligerantes fuese divisado por un buque hospital del enemigo, el jefe de aquél podrá retener a éste u ordenarle que se desvíe de su ruta por el tiempo necesario para evitar que pueda dar noticias de su presencia.

23. — Las garantías acordadas a los buques hospitales por



la Convención de la Haya antedicha, podrán ser suspendidas respecto del beligerante que hubiese empleado uno de aquéllos para fines militares.

---

Tales son, en mi entender, las reglas que deben regir el empleo de submarinos en la guerra, para basarlo en la conciliación de los dos grandes principios que son la base de la conducta de los beligerantes: la necesidad militar y los dictados de humanidad. He dicho.

I. RUIZ MORENO.

Buenos Aires, Julio 29|921.

---