

**CARLOS SAAVEDRA LAMAS**

ex Ministro de Relaciones Exteriores de Argentina  
Premio Nobel de la Paz

# **VIDA INTERNACIONAL**

## **PRÓLOGO**

al Volumen II del Derecho Internacional

**POR MIGUEL CRUCHAGA TOCORNAL**

ex Ministro de Relaciones Exteriores de Chile

**EDITORIAL NASCIMENTO**

# **VIDA INTERNACIONAL**

## **PROLOGO**

al Volumen II del Derecho Internacional  
**POR MIGUEL CRUCHAGA TOCORNAL**  
ex Ministro de Relaciones Exteriores de Chile

## **ESCRITO POR**

**CARLOS SAAVEDRA LAMAS**  
ex Ministro de Relaciones Exteriores de Argentina  
Premio Nobel de la Paz

**EDITORIAL NASCIMENTO**

Es propiedad  
Inscripción N.º 10018

N.º 2366

Impreso en los talleres de  
la Editorial Nascimento.  
— San Antonio 240 —  
Santiago de Chile, 1948.

# PROLOGO

Es una alta distinción, que aprecio debidamente, la oportunidad que se me ofrece de prologar esta obra de Derecho Internacional, en su nueva edición, del tratadista chileno y hombre de estado, don Miguel Cruchaga Tocornal.

Nunca más conveniente y oportuno que en los momentos actuales, la consideración de las doctrinas y principios que deben regir la vida de relación de los estados. La humanidad está sufriendo las consecuencias del olvido y abandono de los grandes postulados jurídicos y morales, en los que había culminado el esfuerzo secular por la paz.

Existe un generalizado escepticismo para juzgar la eficacia práctica de los congresos y conferencias que se suceden ante el cuadro desolador dejado por las dos grandes guerras. Puede decirse, sin embargo, que somos los hombres de América los más autorizados para combatir esa incredulidad, ya que en ninguna región geográfica como en el Continente austral se puede creer en la posibilidad de restablecer el imperio de las normas jurídicas.

Chile y Argentina, a la par que todas las otras naciones de América, pueden enorgullecerse de haber llegado a los más altos niveles en sus elaboraciones del derecho para prevenir y extirpar todo uso posible de la fuerza, subordinan-

do a soluciones de justicia el impulso ancestral a la violencia.

El historiador de la evolución internacional y jurídica producida en nuestro Continente, tendrá que reconocer que uno de los períodos más fundamentales y fecundos es el que comprende el cuarto de siglo último.

Está ampliamente documentada la intención que llevó al Presidente Roosevelt a convocar una reunión en Buenos Aires en 1936. Al dirigirse a todos los gobiernos de América, desarrollando su iniciativa, se refirió a los resultados de la mediación que había puesto término a la guerra del Chaco, y señalaba la conveniencia de aprovechar la experiencia adquirida y la solidaridad organizada que había permitido, durante cinco años, actuar con admirable unidad. Ella dió origen a declaraciones de tanta trascendencia como la del 3 de agosto que estableció el no reconocimiento de las adquisiciones territoriales hechas por la fuerza y la del 6 del mismo mes, que creó el compromiso de una acción conjunta que limitó las repercusiones de aquella lucha como en un arco de hierro, mantenido por los países mediadores con invariable lealtad. Fué también un derivado de aquel acontecimiento el tratado de No Agresión y Conciliación de 1933, que, aunque olvidado en las extraordinarias ventajas que habría ofrecido para soluciones, disidencias y conflictos posteriores, es ley para todos los países de América, ratificado por todos sus Parlamentos.

La Conferencia de 1936 recibió de la iniciativa del ex Presidente Roosevelt el nombre significativo de "Consoli-

dación de la Paz”, revelando las alarmantes perspectivas que la circundaban y la amenaza latente que ya se diseñaba.

Fué así que, para tratar de alcanzar esa consolidación de la paz, se llegó a determinar una organización con los diversos proyectos referentes a: “Convención sobre mantenimiento, afianzamiento y restablecimiento de la paz”, “Protocolo adicional relativo a no intervención” y “Convención para coordinar, ampliar y asegurar el cumplimiento de los tratados entre los estados americanos”. Adoptáronse, además, una serie de votos y recomendaciones que demuestran la clara visión que inspiró las altas deliberaciones de aquella conferencia.

Me correspondió enunciar sus resultados, al clausurar sus deliberaciones, diciendo: “En los esfuerzos seculares que la humanidad realiza para afianzar la paz, se presenta concertada por primera vez la acción de todo un Continente” y agregué que, “si surgiera otra conflagración capaz de comprometer los destinos de tantas generaciones, debido a nuestra acción, a la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz, realizada en Buenos Aires, no nos sorprenderían los acontecimientos. Si entre los países de América se quisiera alterar el compromiso que hemos contraído con grande responsabilidad moral de no emplear la fuerza ni la violencia, tampoco nos sometería el hecho a una situación imprevista y desconcertante. Se realizarían inmediatamente las consultas en las intercomunicaciones de nuestros Gobiernos y de sus Cancillerías”.

Sabemos hasta qué grado el estallido de la enorme conflagración destruyó la noble ilusión del Presidente Roosevelt de poder detener la guerra.

Era lógico prever que su desarrollo debía hacer surgir discrepancias entre las estructuras jurídicas alcanzadas y las brutales exigencias de la lucha. Hubo que atender a necesidades apremiantes en la acción de los estados, que llevaron a apartarse de las normas y de los principios concebidos y formulados en los períodos de paz. Eran las imposiciones de una contienda angustiosa e incierta, que comprometía los destinos de toda la civilización. Era inevitable también que, al llegar a la solución victoriosa que determinó la prevalencia de los países que representaban el derecho contra la agresión, se planteara nuevamente entre los estadistas europeos, como ocurrió después de la conflagración de 1914, la idea de buscar una nueva estructuración de normas reguladoras o el ensayo de otra organización que, sobre bases distintas, ofreciera seguridades más efectivas.

Menos felices que los hombres que actuaron en la elaboración del Tratado de Versalles, los estadistas del viejo mundo no han podido encontrar, ni siquiera en el carácter transitorio con que anteriormente existieron, fórmulas de armonía, en la aplicación práctica del régimen creado, que permitieran resolver los problemas de la postguerra y asegurar sobre sus nuevas bases el bienestar humano. El fracaso de la Sociedad de las Naciones y nuestros afanes preventivos de una nueva guerra se malograron, no por una inferioridad del orden jurídico creado por la Liga, sino por la deserción de la grande y generosa nación que tan duramen-

te pagó el error de su retiro de la obra de Wilson. No puede dejar de reconocerse, ante las dificultades con que tropieza el nuevo régimen y sistema de las Naciones Unidas, que su inoperancia importa un retroceso en que parecen malogrados postulados que se creía habían tenido una consagración definitiva.

Para demostrarlo, bastaría recordar los argumentos expresados por la Argentina en diversas épocas, desde la primera asamblea de la Sociedad de las Naciones, para que se mantuviera incólume el principio de la igualdad soberana de los estados, igualmente reclamada por Chile, por el Brasil y por las más importantes naciones de América. Compruébese la diferencia entre ese anhelo de universalidad que aspiraba a incorporar todas las naciones, con el sistema actual que clasifica y divide a los pueblos en grandes y pequeños, y subordina éstos a la omnímoda voluntad de aquéllos, bajo el imperio del veto que rompe, en las cuestiones de más trascendencia, el equilibrio de sus deliberaciones, haciendo imposible la paz.

Tenemos derecho a contemplar con tristeza desde América el cuadro político de la actualidad europea. No faltaron, sin embargo, de nuestra parte esfuerzos y previsiones, anticipándonos al curso de los acontecimientos. La paz del Chaco, cuando ya se presentían las perspectivas de una conflagración nueva, se tradujo en el esfuerzo por llevar a la atormentada situación del mundo el espíritu de solidaridad, traducido en "la consulta", que según el mismo gran estadista, coincidiendo con lo que expresó Cordell Hull en la

Conferencia de Lima, había surgido en la acción concertada que puso fin a aquella última guerra de América.

El Pacto de No Agresión y Conciliación proyectó en Europa, como he dicho, las declaraciones del 3 y del 6 de agosto, tal cual había sido firmado en Río de Janeiro el 10 de octubre de 1933. Aquél fué generalizado a toda América en la Séptima Conferencia Internacional Americana reunida en Montevideo bajo el impulso generoso con que lo presentó a la ratificación general en la sesión del 8 de diciembre de 1933, la primera comisión presidida por el Dr. Cruchaga Tocornal.

Ante el conflicto Italo-Etíope, que iba a significar la primera aplicación del régimen de la seguridad colectiva, solicitó la Argentina la convocatoria de una asamblea extraordinaria de la Sociedad de las Naciones, para afrontar las graves perspectivas que implicaba la actitud expectante de algunas grandes potencias cuya posición estimulaba los impulsos a la premeditada agresión. Tenía, ante todo, aquella convocatoria el sentido de prever la necesidad de una acción coordinada con los Estados Unidos, que, rompiendo su situación de aislamiento, toleraba en silencio una iniciativa que los comprometía, por lo menos a la necesaria consulta con la Liga Europea, ya que significaba la generalización de un Pacto que había convertido su parlamento en ley de la nación. Era, pues, la creación del puente comunicante entre la poderosa nación americana y la endeble organización de la Liga que podía reparar, deteniendo un nuevo conflicto, al corregir el error supremo de su alejamiento.

Fué inútil que la Asamblea por mayoría absoluta sancionara el 4 de julio de 1936 el voto por el cual, reconociendo que no se había hecho, por diversas circunstancias, la aplicación integral del Pacto, se disponía su perfeccionamiento de una manera coordinada, incorporando la declaración americana del 3 de agosto de 1932 que excluía la solución de las cuestiones territoriales por medio de la fuerza, y resolvía la coordinación de los pactos. Inútil resultó también que por una nueva iniciativa de la Cancillería Argentina, poco conocida, se dirigiera a la de los Estados Unidos, estallada ya la guerra Italo-Etíope, proponiéndole gestionar el embargo general del petróleo que habría detenido la marcha invasora de las fuerzas motorizadas italianas, realizándose por primera vez, según palabras textuales de aquella proposición, ante la expectativa de los países agresores, el ensayo prodigioso de la paz coercitiva. Desgraciadamente, después de una breve meditación, la respuesta fué negativa, fundándose en la necesidad de no contrariar el Pacto Laval-Hoare, ya que la gran nación del norte actuaba con Inglaterra en los problemas del Oriente en líneas paralelas. Nada podía detener la nueva conflagración, cuyas consecuencias asolaron otra vez la tierra.

La reciente organización creada ha recogido la experiencia del fracaso de la antigua Sociedad de las Naciones, pero sin penetrar en la profundidad de sus causas, vinculadas primordialmente, como ya se ha dicho, a la fatal desertión de los Estados Unidos. Era necesario una nueva y sangrienta experiencia para que aquel grave error se corri-

giera. Entre tanto, en la entraña de la nueva estructuración se ha arraigado un concepto de escepticismo sobre la eficacia del derecho, una convicción de que la paz sólo puede ser mantenida por la fuerza, una negación de todo régimen de equidad democrática que supone la igualdad soberana de los estados, ante una suprema consagración de la "necesidad" generadora del régimen presente.

No se ha efectuado, sin duda, la necesaria separación entre los hechos que forman la trama de la política internacional y los principios jurídicos. Estos sólo pueden llegar a ser base de un sistema normativo, cuando han alcanzado un grado de madurez suficiente para ser fijados en forma inmutable. Se ha olvidado que no puede pretenderse su concreción cuando constituyen aún materia flúida, que es inconveniente intentar cristalizar prematuramente al compás de los acontecimientos.

Funck Brentano y Sorel, en su obra "Principios del derecho de gentes", dicen que se abusa de la palabra "derecho". Hay muchos hechos políticos que no pueden engendrar ni pretender ser derecho, y agregan: "pertenecen los primeros a la crítica de la historia y no al derecho internacional".

La construcción jurídica europea está sofocada por las necesidades de la política; no lancemos sobre sus estadistas fatigados la injusticia de un reproche. El mundo no ha recuperado la paz; la guerra continúa latente. Desaparecida la figura tenebrosa de Hitler, cuya imagen parece todavía ofuscar a la torpe supervivencia de tendencias totalitarias, ha surgido el fantasma ominoso del peligro bol-

chevique. No son, pues, las horas del viejo mundo propicias para ensayar concepciones puramente doctrinarias, sino para respetar su situación apremiante, dándoles nuestra ayuda y nuestra colaboración.

La enseñanza es una cuestión de método. Don Miguel Cruchaga Tocornal en su obra, llamada en sus primeras ediciones "Nociones de derecho internacional", decía en 1931: "que entendía haber seguido el "método histórico" que es sin duda el más provechoso para la labor universitaria, procurando exponer con claridad los casos prácticos y aplicación de los principios reconocidos y las opiniones de los publicistas que han contribuído a la elaboración del derecho".

Alejandro Alvarez, en su amplia introducción a la cuarta edición de esta obra, estudia el nuevo orden internacional y plantea también la cuestión del método, como base de la transformación, renovación y cambios que, a su juicio, deben producirse bajo el influjo de los acontecimientos y de las dos grandes guerras.

Insisto por mi parte en creer que no es bajo la acción de un momento de honda conmoción política, en una etapa de la evolución, aun incierta, en rumbos todavía indefinidos, el momento y la hora para elaborar una nueva estructuración jurídica en el orden internacional que puede alterar en algo las conquistas que habíamos alcanzado en América.

Libros del mérito y del valor de la obra del Dr. Cruchaga Tocornal son los que saben mantener la serenidad, porque trasuntan el reposo y el equilibrio que caracterizan el

espíritu científico de su autor, tanto más necesario cuanto que están destinados a las generaciones nuevas.

En la aludida introducción a la actual edición de esta obra, Alvarez, el autorizado miembro del Tribunal de Justicia Internacional, después de exponer las bases del nuevo derecho que a su juicio debe crearse, dice que ese nuevo método se fundamenta en la enseñanza del profesor Lapradelle, con cuya grande autoridad comparte la dirección del Instituto de Altos Estudios Internacionales, de París.

Conozco esa enseñanza. La he discutido con el notable profesor francés, que la reitera en el prefacio con que honró mi obra sobre la codificación. Son bien reveladoras sus palabras. El Derecho Internacional, dice, debemos considerarlo como una ciencia de hechos y de principios, pero debe ser estudiado ante todo como ciencia de hechos y para ello, para notar esos hechos, debemos ir a la jurisprudencia.

El derecho de gentes debería requerir también la obra de un Dalloz o de un Sirey, buscando la experiencia de su aplicación, tal cual la han realizado los hombres que Vattel llama "conductores de pueblos".

He ahí el gran criterio y el método de estudio que, a mi juicio, debe sugerirse a los jóvenes que se inclinan sobre los textos destinados a enseñar esta materia. Tienen ellos la libertad de buscar en los hechos la lealtad con que sus maestros han aplicado las doctrinas que preconizan.

Considero aplicable este criterio al análisis que merece la obra de don Miguel Cruchaga Tocórnal, en cuanto transparenta la experiencia de su larga función pública. Es para mí un deber de justicia y de conciencia, aunque afecte su

modestia, señalar la autoridad moral de que su obra está revestida, ya que lo he observado y conocido en una actividad muchas veces concurrente en el orden internacional y en el gobierno de nuestras Cancillerías. El mejor reconocimiento de su mérito será señalar su intensa gravitación en una obra pacifista que tendrá en la historia la enorme trascendencia de haber terminado con las guerras en América.

La mediación que puso término a la guerra del Chaco Boreal presenta relieves propios en la historia de las grandes construcciones ideadas para el afianzamiento de la paz. Olvidada ya, ante el tiempo que todo lo devora, sólo ha sido señalada por la alta visión de Roosevelt y de Cordell Hull, atribuyéndole, como he dicho, ser la fuente de la solidaridad y de las normas de consultas que consagró la Conferencia de 1936.

La conciliación demostró, con la fuerza de un experimento feliz, la importancia creciente del régimen empleado, que prevalece sobre el arbitraje difundido en el siglo XIX como elemento de los arreglos directos o como factor preliminar del sometimiento a un arbitraje posterior. Ella fué la aplicación práctica y más eficaz que se ha realizado en Europa y en América de la conciliación coactiva en los dominios del Derecho Internacional. Muchos postulados de la doctrina, inalcanzables en los grandes centros del mundo, los tradujo silenciosamente en su práctica.

La formación de una fuerza internacional a los efectos de una función de policía que asegurase la paz, había sido, en un momento dado, el ideal sugerido a la Sociedad de las Na-

ciones. Los regímenes de garantía y de seguridad se habían proyectado en múltiples formas, desde el Tratado de Garantía Mutua propuesto en la Sociedad de las Naciones en 1924, hasta el posterior de Locarno. Pero ¡cuántos obstáculos detuvieron su posibilidad y su eficacia práctica! En nuestro caso no trepidamos en crear una fuerza internacional y en enviarla como policía internacional para separar dos ejércitos en guerra. El ensayo se realizó entre el respeto inmediato de los beligerantes; y una de las páginas más bellas que atestigua la cultura alcanzada por nuestras fuerzas militares fué la unanimidad permanente de sus actuaciones, al hacer efectiva la desmovilización y dejar cumplidas todas las seguridades ideadas en el campo mismo de los combates.

Se consiguió aquella obra al combinar la conciliación con el repudio de la guerra de conquista, respetando también invariablemente la libre determinación de los pueblos, porque en todas las propuestas que se hacían se buscaba sólo la aceptación espontánea y no se ensayó nunca la solución imperativa. Significó, pues, una acentuación del concepto de la conciliación, apoyándola sólo en la fuerza moral que fluye del principio de la interdependencia. Sólo se ejercitó la coerción moral y no se ofreció más que la garantía moral de los pueblos mediadores, reconociéndose que el hemisferio americano representa un campo incomparablemente más fácil para altas soluciones jurídicas, consideradas imposibles en otros continentes, y demostrándose la posibilidad de identificar esa fuerza moral con las normas jurídicas. Puede afirmarse que la forma con que fué resuelta significó la apertura de nuevos horizontes al instru-

mento tímidamente esbozado por las dos conferencias de La Haya con el nombre de Comisión de Encuestas. En realidad, sobrepasó el campo de acción de las fórmulas de conciliación sostenidas en múltiples tratados. No fué una mera investigación de hechos o cuestiones, ni un simple compás de espera, previsto en algunos tratados, sino una forma de penetrar en el fondo del problema, de buscar fórmulas, de enviar comisiones confidenciales, sin desánimo ante las negativas, renunciando en muchos casos a la aplicación rigurosa de los protocolos firmados para buscar pacientemente, hasta encontrarlos, puntos de coincidencia.

En la historia, éste es el único ejemplo de una guerra que no fué destructora del derecho, sino creadora de nuevas fórmulas jurídicas. Fué un caso en que los enunciados de principios se mantuvieron invariables, como una tea encendida sobre el fragor de los combates: la acción mediadora estableció ante los beligerantes que sería inútil su violencia porque en la hora de la paz no se reconocerían derechos adquiridos por la fuerza, seguros los mediadores de que no eran fracciones más o menos de tierra lo que podría gravitar sobre el progreso de los dos países en la vasta extensión americana.

Don Miguel Cruchaga Tocornal fué una de las figuras más capaces y más perseverantes entre el grupo de hombres destacados que no se doblegaron nunca ante la fatiga de esta paciente gestión de cinco años.

Correspóndele la iniciativa de la Conferencia de Mendoza, en uno de los momentos en que la guerra se desenvolvía con mayor violencia, y a la que concurrieron los can-

cilleres de Chile y Argentina para planear las formas de encauzar y detener la continuidad del conflicto. Pronto las deliberaciones allí realizadas traspusieron los propósitos primitivos y surgió la visión de vastos problemas del comercio recíproco: la reanudación necesaria de los servicios del ferrocarril transandino, la solución de la vieja cuestión de la soberanía de las islas del Canal de Beagle, única materia en desidencia que restaba de los tratados del 81, la conveniencia de multiplicar líneas férreas de comunicaciones, ampliándolas a todo el continente en base a convenios bilaterales entre los dos países amigos, la honda compenetración en las causales del conflicto guerrero derivadas de la posición de los países mediterráneos, la necesidad de romper barreras y abrir amplios caminos entre todos los países del sur, levantando a todos a un nivel común de desarrollo industrial y de progreso.

El acta suscrita el 2 de febrero de 1933 revela la más singular amplitud y el vasto panorama continental a que se dejaron llevar los cancilleres reunidos. Las bases fijadas bien lo determinan. Reafirmar la fraternidad ante los graves problemas que preocupan a los países americanos; convocar la reunión en una capital limítrofe de una conferencia económica para romper los obstáculos de los países de situación mediterránea; establecer un régimen de tránsito comercial, terrestre y fluvial que favorezca el mutuo intercambio; fijar acuerdos sobre comunicaciones ferroviarias o carreteras para las diferentes regiones geográficas; formular un convenio sobre los estados ribereños de determinados ríos internacionales para mejorar sus condiciones de

navegabilidad, sin mencionar otras cuestiones olvidadas en la acción posterior de los gobiernos.

Es indudable que corresponde por igual a los altos representantes de los seis países que actuaron, el merecido elogio por la laboriosa y larga gestión que coronó con la aplicación excepcional del procedimiento de conciliación, fruto de la acción paciente de los mediadores.

Sin menoscabo de ese uniforme merecimiento de todos los delegados, es de justicia destacar la obra de la Cancillería chilena, orientada por la eminente personalidad de Arturo Alessandri y dirigida con singular eficacia por su canciller, siempre en feliz coincidencia con la actitud argentina.

Sería prolijo recorrer en los anales y publicaciones oficiales todas las iniciativas concurrentes en las que las Cancillerías de Chile y Argentina actuaron conjuntamente. Toda la documentación atestigua la acción solidaria ejercida por los dos países en Ginebra, en las intervenciones de la Liga de las Naciones y de la Comisión de Neutrales de Wáshington, hasta la hora jubilosa en que el 12 de junio de 1935 se firma el Protocolo que da origen, el 27 de junio, a la resolución que determinó la convocatoria de la Conferencia de Paz.

Una guerra deja en el espíritu de todos los que a ella se acercan o actúan en sus proximidades un conjunto de recuerdos que no se borran del espíritu. Las guerras de América no se caracterizan como en Europa por el chocar de las enormes muchedumbres, pero son esencialmente bravías, heroicas y a veces crueles en las naciones más

pequeñas de nuestro continente. La configuración del terreno, los bosques apenas explorados y las estepas desiertas, se vinculan a las situaciones geográficas más adversas, complicadas en el caso del Chaco Boreal por las inclemencias del medio, por las enfermedades epidémicas y a veces por la sed.

De esa pesadilla interminable del Chaco no dejaremos nunca de recordar los que en ella actuamos, la sucesión de esfuerzos inútiles para evitar el estallido y luego, cuando éste se produjo irreprímible, el correr de las pasiones desatadas. ¡Cuánta preocupación por que las chispas no se comunicaran a las naciones limítrofes, y con qué paciencia cinco años seguidos nos sentamos los representantes de seis gobiernos para apagarlas poco a poco, transformándolas en blancas humaredas de paz! Fué en uno de sus últimos episodios, la noche del 11 de julio de 1935, que llegó a Buenos Aires la representación del Paraguay. Sesenta fórmulas de solución habían pasado por nuestras manos. Había algo extraño, sin embargo, que detenía la aceptación por parte del Paraguay, e inesperadamente nos llegó una advertencia de nuestro Ministro de Guerra: había podido informarse de que el Paraguay no firmaría la suspensión de la lucha hasta no llevar sus fuerzas triunfadoras hasta Roboré, en los primeros contrafuertes de las montañas, que estaban resueltos a tomar, aunque tuvieran que sacrificar, como lo conjeturaban, la vida de diez mil hombres. Su bravura temeraria daba al anuncio el carácter de una realidad segura. ¡Diez mil hombres al sacrificio

y otros tantos hogares y familias lanzados a la orfandad y a la miseria!

Recordarán los mismos delegados de aquel país la energía con que sostenían que no podían firmar el Acuerdo de Paz si el Presidente Ayala no los autorizaba. Faltaba la intercomunicación; hasta que a las tres de la mañana obtuve la ansiada transmisión telefónica. Fué así cómo el acuerdo se firmó y a las primeras luces del día siguiente pudo sonar un toque inesperado de clarín, ordenando la suspensión del fuego en los campos silenciosos del Chaco, entre los cadáveres insepultos y los soldados en asecho.

Fué, pues, el temor que gravitaba sobre los mediadores respecto del propósito atribuido al Paraguay, que en su energía incomparable lo había traducido en el enorme sacrificio humano enunciado, el que llevó a la resolución de forzar la solución en el mismo día siguiente, en forma pública y solemne, para que fuera irrevocable la definitiva conciliación.

Una sola incidencia imprevista perturbaba el común regocijo. Cordell Hull anunció que no podría estar presente y una comunicación telegráfica de última hora prevenía que el canciller del Perú, señor Concha, y el de Chile, señor Cruchaga Tocornal, no tendrían tiempo de llegar al acto en que se deseaba estuvieran todos presentes, porque una tormenta en la cordillera les obligaba a suspender el viaje. El concepto unánime estableció que, ante tan graves perspectivas, no habrían aceptado los mismos viajeros detenidos, el enorme riesgo señalado. Un despacho teleográfico de nuestra Cancillería, había querido, sin embargo, realizar

un merecido y singular homenaje al Canciller chileno, dirigiéndole una comunicación que decía:

“Ratificando la invitación que, en nombre del grupo mediador que desenvuelve sus actividades en Buenos Aires para la pacificación del Chaco, tuve el honor de dirigir a los cancilleres de los países representados, me complazco en particularizar a Vucencia la expresión del deseo de verle asociado personalmente a dicha labor. Fúndase la invitación especial que me permito dirigir a Vucencia no sólo en su alta autoridad, así como en la notoria versación internacional de que goza, sino también la circunstancia de que la actual gestión pacifista ha tenido por base una iniciativa chileno-argentina; en la que tuve la satisfacción de colaborar asiduamente con Vucencia”.

Los juicios enunciados no envolvían por cierto una hipóbole. La mediación tal cual fué realizada, representaba sin duda, en la solución pacífica de los conflictos internacionales, la más autorizada de las formas jurídicas. Simbolizó la voz fraternal de países amigos que se aproximaban a los contendores para pedirles la suspensión de la lucha, invocando sus sentimientos y la solidaridad estrecha que los vinculaba, para rogarles que se resistieran a la ofuscación derivada de su patriotismo, dejando gravitar la influencia serena de la razón.

No infundadamente las Conferencias de La Haya, sobre las que se levanta el internacionalismo moderno, crearon las convenciones reguladoras de los buenos oficios y de la mediación, en 1899 y 1907, sin aplicar otras coerciones que las de orden moral. Bien precisado quedó ese concepto

cuando en el curso de las negociaciones la Cancillería brasileña, que desarrolló tan grande influencia en su desarrollo, fijaba, el 7 de febrero de 1933, con la firma ilustre de Afranio de Mello Franco, los límites que encausaría su participación, al decir que la mediación no debería exceder jamás de los buenos oficios y de la persuasión amistosa, ni pretender imponer medidas coercitivas a los países en conflicto, para obligarlos a un asentimiento que ofendiera a su soberanía o que les pareciera dañosa a sus intereses nacionales.

Era la misma tesis que la Cancillería argentina expresaba, dirigiéndose a la Comisión de Neutrales reunida en Estados Unidos, con fecha 26 de septiembre de 1932, al comunicar a su gobierno: "que no la acompañaría en ningún acto que, ultrapasando los límites de los buenos oficios y del influjo moral de todo el continente, pudiera aproximarse a una intervención, aunque fuera meramente diplomática, por cuanto tal actitud sería contraria a las doctrinas y tradiciones argentinas y, aunque fuera colectiva de todos los países de América, carecería de un instrumento legal que, únicamente firmado y ratificado por todos ellos, creara una ingerencia en armonía con los principios básicos del derecho internacional".

Y fué así cómo, recogiendo toda esa enseñanza, surgió el Pacto Antibélico, firmado en Río de Janeiro el 1.º de octubre de 1933, que condensó la experiencia derivada de tan trascendente ensayo, prescribiendo un procedimiento de conciliación, enunciado en su artículo 3.º, que dice textualmente:

“En caso de incumplimiento por cualquier estado en conflicto, de las obligaciones contenidas en los artículos anteriores, los Estados Contratantes se comprometen a emplear todos sus esfuerzos para el mantenimiento de la paz. A ese efecto, adoptarán en su calidad de neutrales una actitud común y solidaria; pondrán en ejercicio los medios políticos, jurídicos o económicos autorizados por el derecho internacional; harán gravitar la influencia de la opinión pública, pero no recurrirán en ningún caso a la intervención, sea diplomática o armada; salvo la actitud que pudiera corresponderles en virtud de otros Tratados colectivos de que esos estados sean signatarios”.

Realízase en el momento en que escribimos estas líneas la reunión internacional de Río de Janeiro, después de largas postergaciones, con la concurrencia de los cancilleres de los países americanos. Una de las cuestiones que en ella se ha debatido ha sido la de que si, en los casos de agresión interamericana, a diferencia de los casos de agresión extracontinental, se aplicará o no el procedimiento de la fuerza marcando un rasgo diferencial bien justificado. El artículo mencionado del Pacto Antibélico coincidía con la tesis argentina y era perfectamente conciliable con el nuevo tratado colectivo, previsto en la última parte de la disposición mencionada. Debo creer, ya que las informaciones, todavía deficientes, de las transmisiones telegráficas son incompletas, que no se ha olvidado ese precedente que comprometía no sólo al país originario sino a la totalidad de las naciones del continente, que en un momento lo ratificaron

entusiastamente en la Séptima Conferencia Panamericana de Montevideo. Podría haber sido o habrá sido un argumento incontrastable, puesto que habrá revelado que lo que se sometía a una nueva controversia era ley consagrada por los Parlamentos de todos los países allí representados, llenando la distinción buscada entre los dos casos de agresión diferentes, que era legítimo y no había inconveniente en enunciar.

Es un hecho, sin embargo, que nuestra obra panamericanista constituye una vasta tela de Penélope, en la que en cada conferencia internacional parece asistirse a un nuevo alumbramiento. No sin fundamento Basdevant, el eminente profesor de la Universidad de Grenoble, ha declarado que el Panamericanismo no ha llegado a crear aún una técnica legislativa para su obra jurídica, indispensable para su continuidad y permanencia (*Revista General de Derecho Internacional*), lo que en muchos casos lo ha llevado a actividades espasmódicas, que, pudiera suponerse, desconocen lo resuelto anteriormente.

La reciente Conferencia ha sido presidida a justo título por el gran jurista brasileño, Dr. Raúl Fernández, que dejó en la Conferencia de Versalles la huella de su capacidad y de su talento, cuando perfeccionó el régimen de la justicia internacional con la incorporación del voto consultivo, debido a su iniciativa.

Al inaugurarse las sesiones expresó en su discurso, después de calificar la actualidad como un momento crítico de la historia, que "el futuro dirá si la integración del Pan-

americanismo en las naciones unidas será bueno o malo”, agregando “que aquella Conferencia sería el acto de fe y el testimonio de las ardientes esperanzas de perfección que se espera lograr en la futura conferencia de Bogotá”.

He ahí enunciada por una voz de tanta autoridad la más honda preocupación que gravita en el espíritu de los que conocen el largo esfuerzo con que los países del sur de América han contribuído intensamente a la evolución más fecunda del Panamericanismo. Realizada en el cuarto de siglo último y acogida noblemente por el alto espíritu de Franklin Déano Roosevelt y de su ministro Cordell Hull, culminó en la magnífica consagración de la política del “buen vecino”. Surge así la necesidad de custodiar las conquistas alcanzadas en su delicada articulación con el régimen de “las naciones unidas”, que sí merece toda nuestra adhesión ante las supremas exigencias de la época, debe conciliarse con la intangibilidad de los resultados obtenidos en los países americanos, después de una larga brega en el transcurso de medio siglo.

Pude así afirmar en una obra que publiqué en 1908 (1), refutando las opiniones emitidas por Charles Evans Hughes en la Sexta Conferencia Panamericana de La Habana, que todas las “necesidades” expresadas por él para justificar la “interposición” o sea la intervención, podían ser satisfechas por doctrinas elaboradas en los países de la América Latina, y principalmente en el sur del continente con fórmulas

---

(1) “La Conception Argentine de l'arbitrage et de l'intervention a l'ouverture de la Conférence de Washington”.

de soluciones jurídicas definidas y fundadas en principios de madurez incuestionable.

Nada, pues, más oportuno que renovar, como se hace con amplitud en la obra del Dr. Cruchaga Tocornal, la exposición ordenada y metódica, presentada con maestría, de las construcciones de derecho público internacional contemporáneo, comprendiendo en lugar destacado nuestras pacientes elaboraciones del derecho. Son, pues, de trascendental interés las páginas descriptivas de la organización internacional del trabajo, feliz concepción contenida en la parte XIII del Tratado de Versalles, que ha marcado un grado de perfeccionamiento inalcanzable hasta ahora en el esfuerzo secular por buscar conciliaciones en los arduos problemas sociales. Su mérito y su valor resultan reconocidos en el hecho de su supervivencia como única organización internacional que subsiste después de la desaparición de la Sociedad de las Naciones. Son también de análoga trascendencia los capítulos en que enuncia y analiza el régimen de la Corte Permanente de Arbitraje de La Haya, de la Corte Permanente de Justicia Internacional, así como de la Corte Internacional de Justicia, creada en la Carta de las Naciones Unidas y regida por un nuevo Estatuto después de 1945. Ellas serán siempre base fundamental y complemento insustituible de los organismos pacifistas, afianzados por el respeto público que han merecido siempre los fallos de tan altos tribunales, ampliando la acción del arbitraje que durante el curso del siglo XIX mereció especial predilección.

Debía integrarse, como se hace con acierto en esta obra,

el cuadro de las instituciones jurídicas existentes con la referencia y análisis de las concepciones más modernas que renuevan los ideales antiguos por la constitución de una sociedad mundial, vinculándolas al estudio de la Carta de las Naciones Unidas. Su relación era necesaria ante viejos y recientes proyectos de la Unión Europea y las modernas concepciones sobre la soberanía y el estado, oportunamente complementadas con los derechos inalienables de la autonomía y de la independencia, de la legislación, de la jurisdicción, conservación y defensa, comercio internacional, etc., hasta llegar a los derechos y deberes del estado sobre sus nacionales en el extranjero, coronando las doctrinas con la enunciación y el estudio de las de Monroe y Drago.

Tan vasto programa de exposición debía tener en su centro, como se hace en capítulos primordiales de la obra, la consideración de la institución básica de nuestro continente, llamada "Unión Panamericana". Es en relación a ella que se señalan sus coordinaciones posibles con el régimen de las Naciones Unidas y sus similitudes y diferencias, exponiendo con oportunidad el análisis de las ideas de la unión política latinoamericana o panamericana, y en definitiva las relaciones políticas de los Estados Unidos con el resto del continente, desde la Conferencia de Wáshington de 1889, hasta la Novena y próxima Conferencia de Bogotá.

La próxima conferencia de Bogotá tendrá un trascendental significado. Con acertado tacto diplomático se han apartado de las deliberaciones recientes de Río de Janeiro los

más preocupantes problemas que se habían insinuado en el primer temario y en el plan inicial. Debe señalarse entre ellos la coordinación de las fuerzas militares bajo un común estado mayor directivo y la creación de un órgano permanente para regir las relaciones interamericanas, que no podrá ser otro que la Unión Panamericana, con amplias atribuciones políticas. Posiblemente resurgirá la idea de la Liga de las Naciones Americanas preconizada en anteriores conferencias, principalmente en los países de Centroamérica y articulada en la actualidad internacional con el pensamiento de la federación universal, que resurge en esta hora angustiosa del mundo.

Trátanse esas diversas cuestiones en la obra del Dr. Cru- chaga Toccrnal en el capítulo referente al derecho de conservación y defensa, comprendiendo en lo que atañe al aumento del poder militar y naval, la teoría del equilibrio y la limitación de armamentos, afirmando con acierto que las objeciones que se hacen a los pactos de limitación de armamentos no son aceptables, concluyendo por referirse también a la seguridad colectiva como problema substancial.

Análogamente y con meridiana claridad se encontrará en otro capítulo de tan interesante estudio, un análisis de los proyectos de unión europea, comprendiendo los antecedentes históricos de los mismos, los referentes al primer congreso paneuropeo, al proyecto Briand de 1930, a las respuestas de gobiernos europeos, a los resultados de la encuesta, al proyecto ante la Asamblea de 1930, Pactos de Entente y colaboración, y, por último a la proyectada unión europea en relación al continente americano.

No conozco otro tratado moderno de derecho internacional que analice con mayor amplitud esos dos grandes problemas. Digamos, siguiendo la norma de ilustrar la doctrina con los hechos, que existen respecto de ellos antecedentes que conviene no olvidar, porque, perdidos en el silencio de los archivos, los reclama la legítima curiosidad de la historia. Me refiero entre otros al caso en que la Cancillería argentina fué informada inesperadamente de que el Brasil había concertado un convenio con los Estados Unidos sobre el arrendamiento de numerosos buques de guerra, *destroyers* principalmente, agregándose, aunque no con mucha verosimilitud, que la iniciativa se complementaba con el arrendamiento de cruceros para Chile, país con el que en un noble acto internacional habíamos establecido la equivalencia naval formulada en los Pactos de Mayo.

Nuestros embajadores no se habían informado al respecto; y cuando la noticia nos llegó, el proyecto estaba ya en la jurisdicción del Senado, para obtener su sanción definitiva.

Demás estaría decir que aquel plan rompía el equilibrio alcanzado entre las fuerzas armadas de los países del sur del continente, que habían llegado en prolongadas gestiones diplomáticas a una armonía, aceptada como en el caso de Chile, y cuya construcción era objeto de respetables preocupaciones diplomáticas y de la acción de grandes estadistas esforzados en llegar a una fecunda consolidación de la paz.

La tramitación había sido rápida y reservada discretamente. Su conocimiento engendró una decisiva protesta de que

asumí la plena responsabilidad. Estados Unidos y el Brasil protestaron a su vez en una nota conjunta, de lo que se llamó una ingerencia argentina; pero el hecho fué que, no obstante la incomprensión con que nuestra manifestación fué recibida, en uno de esos generosos movimientos que dignifican la política de los Estados Unidos, el proyecto que se encontraba ya en el Senado, enviado por el Presidente Roosevelt, fué rechazado por aquel alto cuerpo legislativo.

Es justo reconocer que aquella iniciativa debió responder quizás a la intuición genial del Presidente americano, que creía percibir en los horizontes la amenaza de la guerra, siendo en cierto modo precursora de la ley de préstamos y arriendos. Se quería, como ahora, fortificar la acción común del continente, pero su planteamiento era sin duda prematuro. Implicaba grandes consecuencias cuyas síntesis resaltan sólo al recordar que una de las formas de consolidar la paz consagrada en múltiples conferencias, ha sido la lucha contra el armamentismo a que respondieron las no lejanas reuniones del desarme que propusieron y sostuvieron en Europa las más importantes Cancillerías.

¿Se presentarán a la Conferencia de Bogotá las mismas objeciones? Reconozcamos que el horizonte aparece transformado. Estamos hoy en presencia de una guerra latente. La paz ha sido ilusoria. El mundo civilizado siente la perspectiva posible, aunque esperamos lejana, de una nueva y terrible conflagración. Las naciones americanas han realizado un acto que las honra en ponerse de acuerdo para salvaguardar los principios de la cultura, de la civilización occidental, en la reciente Conferencia de Río de Janeiro, de-

fendiendo con su solidaridad su estructura institucional y su manera de vivir en un orden social jurídico, contra peligros que no es posible negar. Quedan, sin embargo, en torno del problema graves cuestiones referentes al derecho público internacional y sobre todo al derecho constitucional de los estados que renuevan en parte objeciones en que me ratifico.

¿Hasta dónde podrá ir una subordinación de las fuerzas militares locales a un estado mayor directivo de una nación determinada?; y ¿hasta qué punto podrá armonizarse ello con expresas disposiciones constitucionales de las soberanías locales? La formación de un comando único fué el difícil resultado que se alcanzó en la contienda de 1914 cuando los países sumergidos en la guerra y aleccionados por una experiencia que los ponía en la duda de su resultado definitivo, prescindieron de toda objeción ante la exigencia de una indispensable táctica militar uniforme. He ahí, pues, una materia digna de meditación y de estudio que es considerada en el tratado del autor chileno que comento. Llevarán sin duda a su deliberación las jóvenes repúblicas de América la limpidez de su espíritu, movidas sólo por un generoso anhelo de colaboración.

Compartirá, ciertamente, las graves meditaciones que deberán realizar los países americanos en la próxima conferencia de Bogotá, el problema de la creación de un órgano permanente de las relaciones interamericanas, dando las más amplias atribuciones políticas a la Unión Panamericana. Será una solución que hasta ahora había sido precon-

zada y resistida a la vez en diferentes conferencias. En las actuales circunstancias puede ser necesaria, pero siempre será indispensable estudiarla con detenimiento.

Cierto es que en el acta final de la Conferencia de Chapultepec y en la Carta de las Naciones Unidas, encontramos resueltas importantes cuestiones que habían sido materia de duda anteriormente, y que en definitiva han sido definidas en el reciente tratado elaborado en Río de Janeiro. El trae al espíritu el recuerdo de toda la trascendente evolución seguida por el Panamericanismo en el último cuarto de siglo. La idea de investir de atribuciones políticas a la Unión Panamericana viene desde 1927 en que, presentada en la reunión plenaria del Instituto de Montevideo, bajo los auspicios de Charles Evans Hughes, fué objeto de nuestra oposición y rechazo, renovándose esa resistencia en etapas posteriores.

Debe señalarse entre los proyectos presentados en Buenos Aires, en la Conferencia de Consolidación de la Paz, por iniciativa de los Estados Unidos, los concertados con otros del Brasil para crear un órgano permanente en la vida de relación interamericana. Surgieron entonces unidos en la idea de una liga de naciones americanas, propuesta principalmente por los países de Centroamérica y ya iniciada en Montevideo por el ex Presidente Brum.

Me correspondió en dicha Conferencia, por deber de la función pública que ejercía, objetarlos ante los distintos ministros reunidos y especialmente ante el señor Cordell Hull. Como resultado final de los debates en tal oportunidad sostenidos, de los que no quedó ni una sombra, en la

leal inspiración que a todos movía, se produjo su espontáneo retiro, quedando sólo subsistente el sistema de la "consulta" que el Acta de Chupultepec recuerda en sus enunciaciones y que el tratado recién celebrado en Río de Janeiro consagra con visible prevalencia, quedando establecido como norma primordial americana.

La iniciativa estaba en parte vinculada a la previsión genial del presidente americano, que los hechos desgraciadamente confirmaron cuando estalló la gran conflagración. Ella no era extraña, sin embargo, a la visión de los que obtuvimos la elevada actitud de su retiro, ya que, previendo también los mismos sucesos, dijimos que si ellos surgían no nos encontrarían desprevenidos sino vinculados en un sentimiento solidario para afrontar cualquier perturbación de la paz proveniente del exterior o interamericana, en fecundas e inmediatas "consultas", como lo habíamos ya realizado en la guerra del Chaco Boreal.

Si era suficiente aquel método preventivo o si se requería su sustitución por un órgano permanente, es un problema que ha quedado resuelto en la Conferencia de Bogotá. Debemos, entre tanto, reconocer que la norma de la consulta fué eficiente en la última conflagración. Las naciones del nuevo continente contribuyeron con amplitud a la defensa común indispensable, atestiguando que ella resultaba instrumento de eficacia real para afrontar las exigencias que la acción concertada requería. Lo evidenció, en el cuadro de Europa, durante la gran guerra, el admirable ejemplo del Imperio Británico afrontando la terrible contienda. Los distintos Dominios, sin más vínculos que los lazos morales y a base de

consultas similares a las que establece la común solidaridad de los países de América, se movieron como una poderosa masa unificada para la heroica defensa de la isla, llevando la triunfal contribución del Canadá, Australia y Nueva Gales del Sur.

No se podrá desconocer la necesidad de ampliar cada vez más la solidaridad y la cooperación americana. Nadie podrá olvidar que los pueblos de América forman una familia de naciones. El problema estribará en si, al fortalecer la organización constituida en Wáshigton, a la que supo imprimir tan serena y fecunda gravitación su malogrado Director, don Leo S. Rowe, se le da o no el carácter de un órgano central de la vida interamericana para recoger y resolver las complejas y variadas cuestiones de orden político dentro de una Liga Continental. Nuestra tesis fué la expresada por Leopold Oppenheim, el profesor de Cambridge, al decir: "La familia de naciones no debe ser organizada en ningún caso sobre el modelo de la organización etática. Por su carácter *sui generis*, la Sociedad Interamericana no puede estar basada sino sobre la soberanía completa y la igualdad absoluta de los estados que la constituyen". Es el mismo criterio expresado por Bluntschli, cuando en su obra "La Europa como Federación de Estados" establece que la primera condición en la organización internacional debe ser el mantenimiento de la absoluta independencia de los estados, o como afirma Duplessis, al tratar de la organización internacional, cuando dice a su vez que no debe concebirse "ni la fusión ni la federación".

Retornemos, pues, a los conceptos iniciales. Debemos resguardar en esta hora tumultuosa del mundo las conquistas del sistema internacional americano; aquellos grandes postulados respecto de los que demostramos alguna vez en un libro (1) en que sintetizábamos los resultados de la evolución alcanzados, que son suficientes par resolver, de acuerdo con la justicia y el derecho, cualquier conflicto que pueda surgir en la vida de relación del continente, dándole una solución jurídica de madurez ya definida.

Es justo reconocer que la "necesidad" puede ser también doctrina internacional justificable en momentos en que el apremio llega a abrir un paréntesis al formal rigor de los principios. El mundo occidental juega sus destinos en una nueva contienda latente. Parece aproximarse el choque irremediable de las ideologías de dos civilizaciones con el eco de las viejas guerras religiosas. Nuestro apoyo debe ser amplio e ilimitado, a la altura de las exigencias o de las circunstancias que lo hagan ineludible. Va en ello nuestra propia defensa y las grandes conquistas de la civilización occidental. Corren grave riesgo los más claros manantiales de nuestro espíritu. Europa representará siempre la fuente inagotable de nuestras tradiciones morales, de las más nobles herencias, de la cultura helénica y cristiana, y es por ello que el espíritu se apesadumbra queriendo penetrar los secretos del porvenir. ¿Qué formas y qué matices de cultura, qué orientaciones sociales, qué dogmas pretenderán imponerse en una nueva y sangrienta crisis? ¿Se percibe a la dis-

---

(1) "La Crise de la Codification et la Doctrine Argentine du Droit International".

tancia un turbio oleaje de pueblos y razas que aspiran a disputarse el imperio del mundo? ¿Hasta dónde podrá llegar una nueva locura de las naciones grandes, de los estados fuertes, en su voracidad insaciable de dominios y conquistas?

La hora actual impone aceptar el principio de que ningún pueblo puede permanecer impasible como espectador de los acontecimientos. El estudio científico nos lleva a pensar que en las guerras como en los fenómenos naturales y en los hechos físicos hay que buscar el origen, remontarse a las causas y señalar las leyes, reconociendo que en las conflagraciones sufridas han debido actuar factores diversos. Se conjugan en ellas, en verdad, formidables competencias económicas; el instinto de conservación de pueblos débiles ante necesidades industriales dominantes; disputas de razas; problemas presentes y futuros como bajo la fatalidad de leyes biológicas. La historia nos muestra, en su tramo permanente, la existencia de un poderoso movimiento en que el progreso ascendente busca las líneas de una nueva orientación cuyo desarrollo nunca es integral sino que va por curvas de diversas trayectorias a través de choques y conflictos .

Para los países de América está hecha la opción. Su posición debe considerarse claramente determinada entre los que dificultan y retardan el imperio de la paz para mantener los pueblos en la miseria y en el desorden generador de extremismos, y los que, como los Estados Unidos, han asumido ahora una actitud de diáfana claridad corrigiendo el supremo error de su aislamiento y pagando tributo con sacrificios innegables a la solidaridad universal.

Nos encontramos en un momento de la historia en que hay que olvidar los viejos recelos. La experiencia de dos grandes guerras ha revelado en los Estados Unidos la profundidad de su espíritu puritano y la capacidad de que está revestido para lanzarse al sacrificio por altos ideales. Debemos creer que su tendencia al aislamiento, involucrada en su *monroísmo*, ha caducado para siempre. No le permitiría retornar a ella la voz de sus jóvenes soldados que han quedado sepultados en la tierra europea. La voz de Wáshington aconsejándole "alianza con ninguno, amistad con todos", que constituyó el secreto de su engrandecimiento, ha sido sustituida por la de Franklin Délano Roosevelt que encabezó la marcha de su pueblo al través del océano para la defensa de la libertad y el restablecimiento de la dignidad humana, y cuyo eco sigue inspirando todavía el esfuerzo financiero y económico con que está sosteniendo la situación económica y financiera de toda Europa, azotada por el hambre y asolada por la destrucción.

¿Cómo se ha operado esa transformación profunda?

Los Estados Unidos recién ahora han adoptado una definida política internacional. El hecho tiene una explicación comprensible. La expresa un autor, al afirmar que la política internacional había sido hasta ahora materia de escasa preocupación para el pueblo americano. Los Estados Unidos no habían experimentado la necesidad de trazarse las líneas de una política a lo Richelieu, a lo Pitt, o a lo Meternich. Su alejamiento de Europa y la superioridad de sus fuerzas en América no le representaban grandes problemas, ni sufría ninguna presión que lo obligara a una meditación

interna. La conveniencia de una política internacional bien definida en rumbos sagaces y precisos ha sido una necesidad de la vida europea, un fruto del equilibrio político, de las alianzas, de los temores latentes, de la expectativa de los conflictos posibles. No se concibe una nación europea sin una política exterior apasionadamente seguida, apoyada en tradiciones seculares y con métodos refinados y complejos.

El análisis mismo de la constitución americana demuestra la doble influencia del Senado y del Presidente, sin una coordinación realmente preestablecida; lo que es una consecuencia de esa falta de dirección precisa. Esa circunstancia ha permitido señalar lo que parece una paradoja, dada la grandeza y la importancia de la Nación: la gravitación de influencias puramente personales como, en otras épocas, las del Senador Borah que presidía la Comisión de Negocios Extranjeros del Senado, ora de un Reer de Missouri, ora de un Root o de un Hughes o de los senadores que actualmente actúan y aun de juristas menores que ejercían su influencia, como fué el grupo dominante en el Instituto Americano de Derecho Internacional, sostenedor de los proyectos cuyo repudio he recordado.

Bien conocidas son esas contradicciones por aquellos que han actuado activamente en la evolución del Panamericanismo realizada en el último cuarto de siglo, desde el intervencionismo de Teodoro Roosevelt hasta la genial creación de la política del "buen vecino", realizada por el Presidente ilustre de su mismo apellido. La hemos observado muchas veces los que, como el que escribe estas líneas, no por cierto por merecimientos sino por azar de su destino, ha

presidido en Europa y en América cinco grandes conferencias internacionales. Debatiendo palmo a palmo, principalmente en los países del sur de América, conceptos y actitudes que juzgábamos erróneas, llegamos a obtener el buen éxito y la consagración de nuestros principios en la Conferencia de Consolidación de la Paz en 1936 y en la Séptima Panamericana de Montevideo. Debimos sorprender muchas veces, observando la oposición entre los nobles acentos con que hablaban algunos de los grandes presidentes americanos y la pequeña lucha con que se proponía convertir la Unión Panamericana en un órgano político, hasta recibir la rectificación de esa tesis como ocurrió en la Conferencia de Jurisconsultos de Río de Janeiro, del propio Director de la Institución, Mr. Rowe, o la divergencia entre la decidida adhesión al Código de Derecho Internacional Privado de Bustamante en 1927, seguida de una declaración de que el régimen institucional de los Estados Unidos era ajeno a la aplicación de tal disciplina jurídica.

Dijimos anteriormente que la ciencia del Derecho Internacional debe ser una disciplina fundada en principios y en hechos, pero primordialmente en hechos.

Debo creer que ese criterio coincide con el del maestro cuya obra prologo. Desde la primera edición de su obra ha creído conveniente incorporar a su enseñanza estudios especialmente solicitados, sobre los orígenes de la guerra mundial, como los del profesor G. P. Gooch, Consejero del Gobierno Británico, los del profesor Andrés Weiss, Profesor

de Derecho Internacional de la Universidad de París y los del Canciller de Alemania, Von Bettmann Hollweg.

Surge, así, demostrando la modalidad de su espíritu, un tratado de Derecho Internacional que sale del tipo de los habituales textos doctrinarios. Se revela entremezclado el espíritu del maestro que enseña su ciencia y la incontenible vocación del hombre público, que actuando en diversos ambientes con la autoridad de su noble carácter y su personalidad americana como Canciller, Embajador y Ministro de Chile en las más importantes repúblicas americanas, exterioriza su experiencia, acrecentada también en elevadas funciones de árbitro.

Se comprenderá que no es un pueril prurito autobiográfico el que me lleva a intercalar en las páginas de este libro, a la manera de la moderna litografía, el colorido de sucesos y acontecimientos que fueron. Es que, como ya lo he repetido, sentimos todos una resistencia instintiva a renovar exposiciones puramente teóricas. Lo primero que reclama nuestra desacreditada ciencia es tratar de desvirtuar en obras destinadas a circular en las aulas el escepticismo de los hombres jóvenes, tan generalizado en la confusa mentalidad de nuestros días.

Nuestra ciencia no debe ser ni apriorística ni deductiva. Debe tratar de inducir de la realidad y extraer de la experiencia la sugestión de los mejores caminos para contribuir al gran ideal de la paz.

No es la menor de las dificultades que presenta para la consecución de tan grande objetivo, la que enunciaba Stanley Jevons cuando decía que las ciencias sociales y po-

líticas y, de consecuencia, las de orden internacional, tienen la desgracia de la facilidad con que permiten improvisar sobre ellas. Cuando se estudia una lengua, agrega, se empieza a estudiar la gramática antes de escribirla y hablarla, lo mismo que en las matemáticas, en que se aprende primero la aritmética y después se pasa al álgebra, sin las cuales no se podría llegar al cálculo diferencial. Por el contrario, en las materias políticas se creen autorizadas a afrontarlas las personas que no se han preocupado de estudiar—concluye el mismo autor—ni la gramática elemental, ni la aritmética simple.

Ese rasgo de nuestros estudios ofrece una explicación comprensible. Es verdad que todas las ciencias tienen los mismos orígenes, simples y profundos; todas son hijas del espíritu humano, y no se concibe un principio de humanidad sin un principio de ciencia, ya que el hombre no existe sino por el pensamiento, y la ciencia no es sino el pensamiento ordenado y sistemático en la persecución de sus fines. ¡Cuán grande es, sin embargo, su distinción y diferencia! Cada una de ellas sigue su propio movimiento, orientando el ritmo de su acción. No disponemos en las ciencias sociales y políticas del envidiable privilegio de las físicas y matemáticas con el procedimiento de sus medidas exactas y de sus demostraciones rigurosas, ni del que gozan las biológicas y naturales, obteniendo sus preciosas y múltiples demostraciones desde la eficacia de sus tranquilos laboratorios y en la serenidad de sus investigaciones puramente científicas.

Las ciencias en que está comprendido el Derecho Inter-

nacional forman parte de disciplinas ajenas a ese espíritu de evidencia que Pascal llamó "grosero", desenvolviéndose en la percepción de las verdades fugaces y en la distinción de los matices que han permitido, con felicidad de expresión, calificarlas de "nocturnas", obligadas a distinguir entre los rasgos sutiles y el arte difícil de conjeturar.

Es evidente que el Derecho Internacional está envuelto en las sutilezas de la política, y su ciencia generadora es muy difícil que pueda considerársela a la manera de Holtzendorff, de acuerdo con la vieja definición aristotélica, cuando pretendía "que sólo debía ser la teoría del estado o la ciencia del estado", ya que, como afirma Gumplowicz, "es aún hoy en día profundamente inferior al horizonte de la superstición".

Hemos visto, sin embargo, que en la acción de los hombres de gobierno no siempre las doctrinas han sido contradichas por los hechos. Puede alimentarse la esperanza de que se llegue algún día a afianzar la armonía que el mundo reclama.

Es frecuente oír imputar a los que gobiernan el olvido y la violación de los principios, reprochando a la vez a los internacionalistas su carácter ideológico y teórico. Tales cargos son injustos. La acción del hombre de estado subordinada a una fórmula legal rigurosa sería como una anquilosis en sus brazos que le impidiera golpear en un momento dado, con la energía necesaria o mover sus manos como las circunstancias lo exijan. El doctrinario llena también una alta misión señalando los ideales procurados y luchando y

pugnando por convertirlos en hechos. He dicho alguna vez que hay cosas que deben empezarse por el fin, y así es, en verdad, como se han realizado todas las grandes cosas.

En realidad necesitaremos de los unos y de los otros. ¡Quién sabe qué choque fabuloso de pueblos y aún de continentes nos obligará a presenciar el porvenir! Esperemos que los pueblos sean conducidos en tan oscuras perspectivas por mentalidades superiores, capaces de sentir inspiraciones nobles y altruístas, arriba de las ambiciones y de la fácil embriaguez de la prepotencia y de la fuerza, conscientes de la fugacidad del paso del hombre y de la responsabilidad que implica la custodia de la libertad y del derecho.

Sin embargo, ¡cuán lentamente nuestros jóvenes países van realizando el ensayo de sus instituciones! ¿Cuándo dejarán de pasar de la incierta anarquía al oscuro despotismo? En la reciente conferencia de Río de Janeiro ha coincidido la consagración de la solidaridad americana con motines militares que dejaron vacantes las representaciones de varios estados del continente, atestiguando una vez más la precaridad de nuestra cultura política.

Debe estimular nuestro optimismo y nuestra confianza la posición moral que había sido siempre en nuestros países motivo de un orgullo legítimo. La profunda conmoción del mundo puede hacer surgir fuerzas nuevas que nos ofrezcan la oportunidad de una época trascendente, comparable al período de la independencia y por ello debemos ser exigentes en el respeto que merecen nuestros antecedentes de orden internacional.

No hemos necesitado nunca crear un equilibrio artifi-

cioso, preñado de temores y amenazas, porque hemos tenido siempre en los repartos de la fecundidad y de la riqueza, en las vastas zonas diferentes, en la amplitud continental, un espontáneo equilibrio que nos ha dado la naturaleza. El derecho público de los tiempos venideros, el que se afiance sobre su actual perturbación, podrá brotar con mayor facilidad, con mayor éxito, bajo el influjo de nuestras tendencias y de nuestra orientación.

La reglamentación del derecho europeo ha reposado sobre los tratados y su base internacionalista ha podido sostenerse y asegurarse sólo por las grandes potencias. Nuestro continente ha permanecido siempre, felizmente, extraño a las combinaciones del frágil equilibrio europeo. Ha sido y será siempre ajeno a nuestro espíritu todo principio de hegemonía. El imperialismo es una fórmula que en nuestro continente no puede tener aplicación. No hemos surgido en nuestra construcción histórica comprimiendo o fragmentando nacionalidades. La solidaridad que hoy en día debemos creer consagrada, y preconizamos en el orden universal, nos viene desde la génesis de la independencia, que fué tarea de cooperación nobilísima en todo el orden continental. Nos tendimos las manos en los días de la emancipación en impulsos generosos; y nuestras repúblicas, especialmente Chile y Argentina, no podrán ser nunca competidoras en la hostilidad o en el recelo porque son hijas de la solidaridad. Estarán siempre inspirados en sentimientos comunes que proyectarán su influencia en su coincidente política internacional.

CARLOS SAAVEDRA LAMAS.